

**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA (UCA)**



**CLASE DE DERECHO CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO  
(FOLLETO)**

**RESEÑA HISTÓRICA DEL CONTENCIOSO –  
ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA Y NICARAGUA**

**Juan Bautista Arrien Somarriba<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> Profesor de Derecho Contencioso – Administrativo de la Universidad Centroamericana (UCA)  
Doctorando en Derecho Público por la Universidad San Pablo – CEU, Madrid, España





## **RESEÑA HISTÓRICA DEL CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA Y NICARAGUA**

Este pequeño folleto contiene unos breves antecedentes<sup>1</sup> históricos del contencioso – administrativo tanto en España como en Nicaragua. No pretendo entrar en profundidad en el tema ni agotar al lector con grandes relatos o referencias históricas, labor propia de todo un trabajo de investigación y que puede encontrarse en muchos libros<sup>2</sup> de gran calidad. El fin de este folleto es el de tratar de introducir al estudiante de la materia contencioso – administrativa en el desarrollo histórico de la misma, para que visualice de forma breve y práctica de donde proviene el contencioso – administrativo y cuáles han sido las etapas históricas que ha tenido que recorrer para lograr su desarrollo.

### **I. EL INICIO HISTORICO DEL CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO**

---

<sup>1</sup> Don Lorenzo Martín Retortillo señala que: “La Jurisdicción contencioso – administrativa, tal y como hoy la concibe el ordenamiento jurídico español tiene, como no podía ser menos, unos orígenes históricos, más o menos determinados. Interesa anotar, ya desde ahora, estas dos ideas: origen histórico, por una parte, indeterminación de sus comienzos y de su evolución, por otra.

Reconocimiento de un origen histórico que no es más que una concreción particular de algo que es común y general, la jurisdicción contencioso – administrativa empieza a existir en un momento dado, bajo el influjo de variadas circunstancias, teniendo en cuenta que lo que hoy es en nuestro ordenamiento jurídico la jurisdicción contencioso – administrativa es el resultado de una larga y afiligranada evolución: en general las instituciones jurídicas no son como las naves que presentan una misma apariencia al inicio y al final de su trayecto, sino que se asemejan más bien a las nubes, que los vientos y la atmósfera van progresivamente configurando a su manera” “El tema de distribución de competencias, así como el de las características y constitución de los órganos de lo contencioso – administrativo van a ser reivindicaciones normales de la lucha política que llegarán o no a tener efectividad real, según los criterios que informen de hecho cada uno de los momentos de nuestra historia. En definitiva no es lo mismo que la competencia para enjuiciar determinadas cuestiones se atribuya a unos órganos o a otros. Hay un trasfondo político importante: ello significa, ni más ni menos, que se ira potenciando una opinión en orden a la organización del contencioso – administrativo, de menosprecio de lo administrativo y alabanza de lo judicial. Opinión incluso que a veces se llegará a desorbitar, pero que es muy firme a lo largo del siglo pasado (XIX) y que no llega a desaparecer tras la organización que de lo contencioso – administrativo realiza la restauración siguiendo las directivas de Santamaría de Paredes. La consideración de los órganos del contencioso – administrativo como una simple modalidad de los órganos administrativos ordinarios va a encontrar una enemiga creciente, sobre todo a medida que se acrecienta la intervención del sector público en la vida social” RAP No. 49, Unidad de Jurisdicción para la Administración Pública, enero – abril, 1966, p. 145, 153. Don Jesús González Pérez confirma esa lucha política al decir que: “Si el sistema de jurisdicción retenida era defendido por los partidos conservadores, el judicial era el propugnado por los partidos progresistas” Derecho Procesal Administrativo, Tomo I, 1964, p. 453 y sig.... Es una cita que nos permite confirmar como el contencioso – administrativo en una de sus materias (ámbito y estructura orgánica) es producto de la influencia política en un momento histórico determinado

<sup>2</sup> Ver la obra de Juan Ramón Fernández Torres: La Formación Histórica de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa (1845 – 1868), Monografías Civitas, primera edición, 1998, sólo por citar uno





## Reseña histórica del Contencioso – Administrativo en España y Nicaragua

Según la Enciclopedia Jurídica Omeba<sup>3</sup>, en el Edicto de Saint Germain de Luis XIII, (año 1641)<sup>4</sup> que se atribuye al Cardenal Richelieu, se encuentra formulado el principio que señala que: *“Las Cortes de Justicia, no han sido instituidas más que para hacer Justicia a nuestros súbditos y en consecuencia, les está vedado conocer de cualquier asunto concerniente al Estado, su Administración y su Gobierno, que pertenece al príncipe”* Este era el principio que regía la situación de los ciudadanos frente a la Administración Pública en el siglo XV, caracterizada por una falta de control jurisdiccional de sus actos.

Sería la época de los principios que sostenían que el contencioso sigue a la Administración o que juzgar a la Administración es también administrar<sup>5</sup> propios también del siglo XVII, en fin del Ancien Régime (Antiguo Régimen)

Lo Contencioso – Administrativo nace en Francia<sup>6</sup> con la Revolución de 1789<sup>7</sup>, la cual creó las condiciones para su nacimiento a partir de la teoría de separación de poderes<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, 1963, tomo XVII, p. 561. Para conocer un poco la situación del Antiguo Régimen en cuanto a las materias administrativas se puede consultar a Alejandro Nieto: Los orígenes de lo contencioso – administrativo en España, Revista de Administración Pública, RAP No. 50, p. 28 – 29, 1966. Si se va a consultar este artículo recomiendo al lector adentrarse en toda la discusión doctrinaria que sostuvo este autor con Don José Ramón Parada Vázquez. Ver de este último autor: Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso – administrativo, RAP # 55, enero – abril, 1968. Luego de Don Alejandro Nieto: Sobre la tesis de Parada en relación con los orígenes de lo contencioso – administrativo, RAP # 57, septiembre – diciembre de 1968 y por último de Don Ramón Parada: Replica a Nieto sobre el privilegio de decisión ejecutoria y el sistema contencioso – administrativo, RAP # 59, mayo – agosto, 1969.

<sup>4</sup> García de Enterría, y Tomás Ramón Fernández: Curso de Derecho Administrativo, tomo II, 2002, p. 562

<sup>5</sup> Hoy por el contrario Don Tomás Ramón Fernández sostiene que: Juzgar a la Administración contribuye también a administrarla mejor. Ver su libro: De la arbitrariedad de la Administración, Monografías Civitas, 4ta edición corregida, 2002, p. 113 – 143

<sup>6</sup> Don Sebastián Martín – Retortillo Baquer en el prólogo de la obra de Juan Ramón Fernández Torres [La formación histórica de la jurisdicción contencioso – administrativa (1845 – 1868)] respecto a la influencia del derecho francés en España hace referencia a la obra de Don Luis Díez del Corral haciendo la siguiente cita; “Es de Francia, la tierra de donde suele venir a España todo, y más que otra cosa, las ideas” También recomiendo consultar el libro de Rafael Bielsa (Derecho Administrativo, Tomo V, 1966) en el cual entre las páginas 133 y 140, podrá el lector encontrar de una forma detallada el desarrollo del sistema contencioso – administrativo francés.

<sup>7</sup> Cuarezma Gutiérrez, Lorena, Lo Contencioso Administrativo en la Legislación Centroamericana, (Monografía para optar al título de licenciado en Derecho por la Universidad Centroamericana, UCA, Managua, Nicaragua) 1996, p. 4

<sup>8</sup> Don José Ramón Parada Vázquez nos dice: “Parece, obligado aclarar de una vez frente a tantas explicaciones superficiales del principio de división de poderes, que este principio fue objeto de dos interpretaciones y aplicaciones distintas, durante la Revolución francesa y en los períodos posteriores. Una primera interpretación, es la que tiene lugar ante la Asamblea Constituyente. El principio de división de poderes se entiende de tal forma que toda la aplicación contenciosa de las leyes se asigna al poder judicial, incluso cuando la Administración es parte en el conflicto. Ello explica que en el primer proyecto sobre organización judicial, presentado a la Asamblea el 22 de Diciembre de 1789, se confíe lo contencioso – administrativo a los Tribunales de Administración, encuadrados, lo mismo que los Tribunales de Comercio y los Tribunales de Policía, dentro de la organización judicial y absolutamente independientes de la Administración activa, el segundo proyecto que se presenta el 5 de julio de 1790, insiste en esta solución, que es la única compatible con el principio del Poder Judicial, salvando la especialización de las diversas materias contenciosas. Si la Asamblea rechaza esta fórmula no es porque viese en ello un atentado al principio de división de poderes, sino más elemental y prácticamente porque temía resaltase demasiado la similitud entre los Tribunales de la Administración y las Cours des Aides que se pretendían reprimir. Por otra parte, con la atribución de algunas cuestiones contenciosas a los Directores de Distrito y de departamento, integrados por miembros elegidos directamente por el pueblo para corto período de tiempo, el juez administrativo presentaba suficientes garantías de imparcialidad.





planteada por Montesquieu, así como por la tendencia política de emancipación del Poder Ejecutivo en defensa del principio de soberanía nacional. Como consecuencia se le asignó a los órganos de la Administración la facultad de juzgar ellos mismos los actos que directamente le afectasen mediante un recurso llamado Contencioso – Administrativo, originándose como un control interno de la Administración sobre su propio aparato, mediante órganos especiales quienes serían los que enjuiciarían el comportamiento de los administradores, todo esto según nos dice Don Eduardo García de Enterría<sup>9</sup> a través de la formulación de la famosa Ley de 16-24 de Agosto de 1790<sup>10</sup>, en la cual se proclamó la separación radical entre la Administración y la Justicia, entendida en el sentido de que los Tribunales no podrían molestar de la manera que fuese a las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones.

Se institucionalizó con esto la independencia de la Administración frente a los tribunales judiciales y se instituyó el *Sistema Administrativo Francés de justicia retenida* el cual según el nicaragüense Dr. Armando Rizo Oyanguren<sup>11</sup> es el que se reserva a la Administración Pública para resolver los litigios que originan sus actos en perjuicio de los administrados, doctrina conocida como el *sistema del Ministro Juez*<sup>12</sup>

---

La segunda versión del principio de división de poderes, según la cual que el Poder Judicial decida sobre las cuestiones contenciosas en que es parte la Administración, implica un atentado a la independencia del Poder Ejecutivo, no es más que una interpretación a posteriori del sistema de justicia administrativa montado por Napoleón con la creación del Consejo de Estado y los Consejos de Prefectura formados por funcionarios integrados y dependientes del Poder Ejecutivo. Nada más lógico que Napoleón, al fin y al cabo oficial de artillería, organizara la Administración civil sobre la distinción entre potestad de mando y jurisdicción clásica y típica de la Administración militar, y que de la jurisdicción militar tomara asimismo otras nociones sobre la organización de los Tribunales administrativos como su carácter colegiado, y la atribución de la presidencia al órgano de mando (Prefecto y Ministro) o la misma organización del procedimiento, con notoria influencia del principio inquisitivo" RAP No. 55, Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso, enero – abril, 1968, p. 70 – 71

<sup>9</sup> García de Enterría, Eduardo: *La Lucha contra las Inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo*, 1983, p.18-19. Ver: *Revolución Francesa y administración contemporánea*, civitas, 1972

<sup>10</sup> García de Enterría nos dirá respecto a esta ley: "El contencioso – administrativo se organizó históricamente sobre la base explícita de una exención judicial del Ejecutivo, lo cual puede parecer paradójico, pero es un hecho. Su basamento está, en efecto, en la famosa ley de separación, que fue la institucionalización en el modelo francés del principio de división de poderes. Esa ley de separación, que aún sigue siendo el quicio del contencioso francés, y que es consecuentemente invocada hasta hoy por su jurisprudencia, es la de 16 – 24 de agosto de 1790 (que tiene antecedentes en otra de 22 de diciembre de 1789, las dos obras de la Asamblea Constituyente, fruto inmediato del nuevo régimen que esta institución establece) y no estará de más recordar su tenor exacto: "Las funciones judiciales están y han de permanecer siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de prevaricación, perturbar de cualquier manera las operaciones de los cuerpos administrativos, ni emplazar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones" El principio hunde sus raíces en el antiguo régimen, pero marca sobre todo el nuevo, el surgido de la Revolución francesa, al hilo del cual se forja el Derecho Administrativo entero. El contencioso – administrativo es hasta finales del siglo XIX el sistema en el que la propia Administración se enjuicia a sí misma, supuesto que los Tribunales no pueden hacerlo, es el principio esencial, juzgar a la Administración sigue siendo administrar" Ver: *Hacia una nueva justicia administrativa*, 2da edición, 1991, p. 27 – 28

<sup>11</sup> Armando Rizo, Oyanguren: *Manual Elemental de Derecho Administrativo*, 1992, p. 417

<sup>12</sup> Ramón Parada Vázquez nos dice que: "La importancia mucho más acusada por razón de la materia y por razón de su posición jerárquica de los poderes del Ministro, provocara que desde mediados de siglo comience a conocerse en Francia la teoría de los jueces administrativos de excepción por su expresión más abreviada y característica de la teoría del Ministro – Juez. RAP No. 55, Privilegio de decisión... op cit, enero – abril, 1968, p. 85 Por su parte Don Santiago Muñoz Machado nos dice que esta doctrina fue desconocida en los tiempos del primer imperio, pero surgió en el momento en que la autoridad del Consejo de Estado frente a





Este sistema consistía en la facultad ejercida por el Poder Ejecutivo de resolver los pleitos o litigios administrativos. Fue muy criticado por que se convirtió a dicho poder en juez y parte al mismo tiempo al atribuirle facultades jurisdiccionales ajenas a su naturaleza ejecutiva y que son propias del Poder Judicial.

Su explicación procesal radicaba según el Dr. Jesús González Pérez<sup>13</sup> en que la decisión ministerial que afectaba al administrado era recurrida ante el Consejo de Estado como primera instancia, mientras que el recurso contencioso era una segunda instancia como una verdadera alzada o apelación. Este sistema fue abolido<sup>14</sup> por Ley del 24 de Mayo de 1872, la cual estableció que el Consejo de Estado conocería sobre los recursos en materia Contencioso - Administrativa y sobre las demandas de anulación por exceso de poder<sup>15</sup> abriendo paso al primer intento de *jurisdicción delegada*, pero aún en un órgano propio de la Administración y no judicial. Cabe mencionar que en Francia actualmente continúa en vigor la labor del Consejo de Estado pero con un alto grado de efectividad y desarrollo, por la gran capacidad técnica - jurídica de sus miembros, pero el sistema contencioso - administrativo ha sufrido lógicamente grandes reformas<sup>16</sup> principalmente desde el punto de vista estructural.

---

los Ministros empezó a debilitarse. En aquel primer tiempo, el Consejo de Estado negaba a los Ministros cualquier ejercicio de función jurisdiccional, relegándoles a funciones administrativas exclusivamente. Sin embargo, esta situación cambiaría. A partir del año XII empieza a reconocerse que los administradores que han recibido de la ley la facultad de pronunciar condenas o de adoptar medidas coercitivas, eran verdaderos jueces. Finalmente el sistema comenzaría a perder fuerza a partir de 1860 y las funciones típicamente jurisdiccionales del Ministro desaparecerían cuando la ley de 1872 confiriera al Consejo de Estado la jurisdicción contenciosa en toda su plenitud. El cierre de este período esta, sin embargo, en el famoso arret Cadot de 13 de diciembre de 1889. Se trataba como suele ser común cuando se establece gran jurisprudencia, de un caso de poca importancia: la reclamación de un ingeniero del Ayuntamiento de Marsella por la supresión de su puesto. La clave del asunto es que entre otros enfoques del problema, el interesado planteó el recurso ante el Ministro y éste se abstuvo de resolverlo. La decisión fue confirmada por el Consejo de Estado por entender que en efecto conocer de un contencioso no era competencia del Ministro” Artículo: “La reserva de jurisdicción y el problema del control jurisdiccional de la Administración” en Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Tomo III, 1991, p. 2745 - 2746

<sup>13</sup> González Pérez, Jesús: Derecho Procesal Administrativo, Tomo I, 1964, p. 281

<sup>14</sup> Ramón Parada Vázquez nos dice que el abandono de la teoría del Ministro Juez las resume magistralmente LAFERRIERE en la siguiente forma: Las autoridades administrativas y el Ministro pronuncian sus decisiones de oficio y no a petición de parte, como los Jueces, el Juez es sólo Juez y no parte en el asunto que él mismo decide como Ministro, el Juez una vez pronunciada su sentencia, se desentiende de ella y no se persona como el Ministro en calidad de parte en el proceso de apelación, el Juez no puede volverse atrás de sus decisiones, mientras el Ministro puede revocarlas, las decisiones de los Ministros no tienen que ser motivadas y fundadas como las sentencias de los jueces, por último, la circunstancia de que las decisiones de las autoridades administrativas tengan fuerza ejecutoria es algo natural en los poderes del administrador, que es una parte de la autoridad ejecutiva del Estado.

Desde un punto de vista formal, este análisis diferenciador entre las sentencias de los jueces y las decisiones de las autoridades administrativas es perfecto. Pero la simple consecuencia de este análisis acerca de que no hay similitud entre la función de un juez y la de una autoridad administrativa es insatisfactoria, porque el razonamiento se para en su punto de más interés, sin sacar todas las consecuencias de ese análisis, que obligarían precisamente a sostener que los poderes de decisión ejecutoria de las autoridades administrativas no son similares a la de los jueces, por ser superiores a las de éstas” RAP No. 55, Privilegio de decisión.... op cit, enero - abril, 1968, p. 101

<sup>15</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, 1963, tomo XVII, p.566

<sup>16</sup> Don Rafael Bielsa describe muy bien la reforma de 1953 que sufrió el sistema francés. Decía dicho autor que; “La reforma ha tenido por objeto descentralizar, por así decirlo, funciones que embarazaban el funcionamiento del Consejo de Estado atribuyéndolos a Tribunales Administrativos, así mismo el creciente aumento de asuntos sometidos a decisión de dicho Consejo y las extensas competencias del mismo, fueron



Según Don Antonio Royo Villanova<sup>17</sup> en otras legislaciones se entendió que la división de poderes planteada por Montesquieu entrañaba también una división de funciones y que el órgano que administraba no debía realizar al mismo tiempo una función jurisdiccional, creándose así órganos o tribunales especiales de derecho público y con ellos una jurisdicción administrativa independiente.

## II. EL CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA (BREVE RESEÑA HISTÓRICA)

---

suficiente justificación. Lo esencial de la reforma consistió en hacer de los antiguos consejos de prefectura, llamadas desde entonces tribunales administrativos, jurisdicciones administrativas de derecho común. El Consejo de Estado solamente decide en primera y última instancia en ciertas categorías de asuntos limitativamente determinados, pero continúa siendo tribunal de apelación de decisiones de los tribunales administrativos” *Derecho Administrativo*, op cit, p. 137 – 140.

Actualmente la estructura orgánica del contencioso – administrativo francés esta constituida además del Consejo de Estado, por Tribunales Administrativos de Apelaciones y por los Tribunales Administrativos en ese orden jerárquico, dicha reforma se debió al gran atasco que sufrió el sistema original, la cantidad de asuntos que tenía por ejemplo el Consejo de Estado antes de la reforma (Ley de la Jurisdicción contencioso – administrativa del 31 de Diciembre de 1987, publicada el primero de enero de 1988 y entro en vigencia el primero de enero de 1989) era de unos 25, 000 asuntos por resolver, fallaba 7000 recursos al año, pero se acumulaban 9000 recursos nuevos. Sobre la reforma del sistema francés y su actualidad es importante consultar: *Hacia una nueva Justicia Administrativa*, (la crisis del contencioso – administrativo francés) de Eduardo García de Enterría, 1992, p.79 – 82. El artículo escrito por Don Santiago Muñoz Machado, “La reserva de jurisdicción y el problema del control jurisdiccional de la Administración”, op cit, p. 2742 y siguientes. Una revolución de terciopelo que pone fin a un anacronismo (La Ley de 8 de febrero de 1995 y las nuevas reformas del contencioso – francés) de Tomás Ramón Fernández, REDA No. 91, julio – septiembre de 1996. La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado, coordinado por Don Javier Barnes Vázquez, principalmente: “La Justicia Administrativa en Francia”, escrito por, Patrick Rambaund, p. 275 y siguientes. Finalmente también recomiendo leer a Don Fernando Garrido Falla quien hace una excelente referencia sobre el sistema francés en su Tratado de Derecho Administrativo, La Justicia Administrativa, Volumen III, p. 95 – 96, 2002

<sup>17</sup> Royo Villanova, Antonio: *Elementos de Derecho Administrativo*, 1960, p. 888. Por su parte, Don Juan Ramón Fernández Torres, op cit, nos dice que: “La instauración del Estado liberal, en cualquier caso, modifica las estructuras institucionales del Antiguo Régimen, sirviéndose para ello, como uno de sus pilares básicos, del dogma de la división de poderes. La confusión orgánica de los poderes públicos cede su lugar en 1812, a la racionalización de la distribución y del ejercicio del poder, y por ende, a la consiguiente separación y especialización de órganos con funciones netamente diferenciadas. De este modo las facultades gubernativas y contenciosas quedan asignadas, por vía de principio, a la Administración y a los Tribunales del orden jurisdiccional común, respectivamente. Ver p. 89 en delante de la obra citada de dicho autor.





En *España*<sup>18</sup> por su parte según nos dice Don Sabino Álvarez Gendín<sup>19</sup>, a raíz de la Constitución Política del año 1837<sup>20</sup> se intentó implantar la Jurisdicción Contencioso-

<sup>18</sup> Ver un resumen muy específico del desarrollo de la estructura orgánica de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa en: Requero Ibáñez, José Luís: *La nueva organización de los órganos de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa*. Algunas notas sobre el Proyecto de Ley de Demarcación y Planta Judicial, en *Actualidad Administrativa* núm. 38, del 17 al 23 de octubre de 1988, tomo IV, p. 2204 – 2205. También sobre la formación histórica del contencioso – administrativo y el desarrollo de su estructura orgánica ver: Martín Rebollo, Luís: *Leyes Administrativas*, octava edición, editorial Aranzadi, 2002, p. 1361 – 1368, Santamaría Pastor, Juan Alfonso: *Principios de Derecho Administrativo*, volumen II, 2002, p. 633 – 638, Luís Morrell Ocaña, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, cuarta edición, 1999, p. 459 – 465, García de Enterria, Eduardo y Tomás Ramón Fernández: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, 2002, p. 561 – 573, Manuel Ortells Ramos, et al, *El Proceso Contencioso – Administrativo*, p. 16 – 20. Remito al lector a la lista de normas desde 1845 referentes al contencioso – administrativo que nos expone Don Luís Vacas García, en: *Guía para los Juzgados de lo Contencioso – Administrativo*, 2000, p. 17 – 22. De suma importancia para conocer el desarrollo de la materia contencioso – administrativa desde antes de la Constitución de Bayona hasta el texto refundido de 1952 es el artículo de Don Jesús González Pérez titulado: *El texto refundido de la Ley de lo Contencioso – Administrativo*, RAP 7, enero – abril, 1952, p. 193 – 218

<sup>19</sup> Álvarez Gendín, Sabino: *Teoría y Práctica de lo Contencioso- Administrativo*, 1960, p. 32. Para conocer la situación de la justicia administrativa en el Estado preconstitucional español se puede consultar a Don Fernando Garrido Falla, *La evolución del Recurso Contencioso – Administrativo en España*, RAP No. 55, p. 9 – 12, enero – abril de 1968 y también en su *Tratado de Derecho Administrativo III*, op cit, p. 97 – 99

<sup>20</sup> Juan Ramón Fernández establece como antecedentes de los tribunales contencioso – administrativos y propios de esta fecha en mención (1837): en primer lugar, el denominado proyecto Silvela en honor a su promotor Don Francisco Agustín Silvela proposición de ley presentada al Congreso el 12 de noviembre de 1838 (Jesús González Pérez, estima apoyándose en los testimonios de Alonso Colmenares, vid. *Jurisdicciones especiales*, Madrid, 1889, p. 14, 31, 166 y 170 y en el de J, Bravo, vid. *Jurisdicción contencioso – administrativa*, *Comentarios a la ley de 13 de septiembre de 1888*, Madrid, 1888, p. 17 y siguientes, que la primera tentativa de articular un sistema de justicia administrativa se remonta en concreto al proyecto de ley de organización y atribuciones de los Consejos Provinciales presentado al Congreso en esta fecha, vid. *Derecho Procesal Administrativo*, IEP, Madrid, 1963, t. I, 2da, edición, p. 451) y discutida en sesión el 16 del mismo mes, sin que fuera objeto de ulterior aprobación. En segundo lugar, el proyecto de ley elaborado en 1838, durante el Ministerio O’Falia, por una comisión integrada por Martínez de la Rosa, Pacheco, Sancho, Garell y otros, para la formación de un Consejo, destinado a socorrer al Gobierno en los asuntos de Estado y Administración. En tercer lugar, el proyecto de ley leído en el Senado el 13 de enero de 1839, y cuya discusión entablada el 8 de febrero, hubo de cesar con motivo de la suspensión de las sesiones decretada entonces. Y en cuarto y último lugar, el proyecto de ley de creación de un alto Cuerpo Consultivo, que comenzó a discutirse en 1840, pero que por causa de los sucesos políticos de la época no pudo llegar al Congreso. Ver: *La formación histórica*, op cit, p. 85

Don José Luís Villar Palasí y Don José Luís Villar Ezcurra (*Principios de Derecho Administrativo*, tomo II, 1985, p. 259 y siguientes) nos dicen que el primer embrión de la jurisdicción contencioso – administrativa se encuentra en la Constitución de Bayona de 7 de julio de 1808, donde se confía el control y revisión de la actividad administrativa al Consejo de Estado, recogiendo así, plenamente el sistema francés vigente en ese momento.

Con anterioridad a la citada Constitución existían ya algunas disposiciones en esta misma línea (principio de auto tutela) como puede ser el *Real Decreto de 20 de diciembre de 1776*, por el que se creó la Real y Suprema Junta de Apelaciones. Por su parte, la Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812 pese a recoger también la institución del Consejo de Estado y de la división de poderes, no hace referencia alguna al contencioso – administrativo, ya que esta instauró un sistema judicialista puro. Consultar el artículo de Don Santiago Muñoz Machado, *Reserva y control...* op. cit, p. 2753

González Pérez sostiene que aunque la Constitución de Bayona ya habla de Jurisdicción contencioso – administrativa al establecer un Consejo de Estado, entre cuyas atribuciones estaba el ejercicio de aquella jurisdicción, no está aquí el origen del contencioso – administrativo español. Como dijo Abella (*Tratado teórico – práctico de lo contencioso – administrativo*, p. 495 y ss. Este autor sostiene que: en la acepción escrita de la frase “contencioso – administrativo” no se conocieron en España los Tribunales citados hasta la época en que se realizó la revolución económico – administrativa determinada por el vasto conjunto de leyes



Administrativa con la creación de unos tribunales imitando la organización de los Consejos de Prefectura Franceses, denominados Consejos Provinciales<sup>21</sup>, pero es hasta 1845 por Ley del 2 de Abril<sup>22</sup> que se instituyen realmente con atribuciones Contencioso-

---

y disposiciones para su ejecución dictada en 1845) ni esa Constitución fue otra cosa que un precepto elaborado por quienes no tenían investidura pública para representar a la nación, ni los que la disfrutaron ni ejercieron en las memorables Cortes de 1812 se acordaron de instituir cuerpos encargados de conocer de los litigios administrativos.

Si bien se crearon algunos organismos encargados dentro de la Administración de resolver las cuestiones surgidas con los particulares, los proyectos de crear en España un sistema de fiscalización jurisdiccional de la Administración, a imitación francesa, fracasaron: así. El proyecto Silvela y el proyecto presentado por la Comisión nombrada por las Cortes en 1837 formada por Martínez de Roza, Sancho, Garellt y otros (Ver una referencia muy completa de estos proyectos en: Gallostra: Lo contencioso – administrativo, Madrid, 1881, p. 78. Sobre los trabajos de la Comisión de 1837 ver: Silvela, Estudios prácticos de Administración, 1838), ninguno de los cuales obtuvo la sanción legislativa. RAP 7, op cit, p. 193 - 194

<sup>21</sup> Don Alejandro Nieto nos dice que estos Consejos Provinciales estaban integrados por un Jefe político y tres a cinco vocales nombrados por el Rey, de los cuales dos, al menos, tenían que ser letrados. (Ver: Los orígenes, op cit, p. 41)

<sup>22</sup> Las leyes de 2 de abril y 6 de julio de 1845 establecieron la organización y atribuciones de los Consejos Provinciales y del Consejo Real, respectivamente, a partir de la autorización otorgada al Gobierno por la ley de 27 de diciembre de 1844 para la instauración de la jurisdicción contencioso – administrativa. Fernández Torres, op cit, p. 85. Ramón Parada nos dice que: “Sólo la Constitución de Bayona autorizó un sistema de justicia administrativa dependiente del Gobierno. La Constitución de Cádiz y las posteriores no autorizaron excepciones a la exclusiva competencia de los Tribunales ordinarios respecto a los litigios en que la Administración era parte. En otras palabras, la justicia administrativa que se instaura en 1845, respondiendo a la interpretación napoleónica del principio de separación rigurosa entre los Tribunales y la Administración y admitiendo en consecuencia para ésta un fuero privilegiado, era manifiestamente inconstitucional. Esto explica los intentos, unas veces logrados y otras frustrados, de quienes a lo largo del siglo XIX pretendieron llevar al Tribunal Supremo y a los jueces ordinarios el conocimiento de los asuntos contencioso – administrativos, viendo en el sistema de 1845 un justificado fuero privativo.

Pues bien, es en su versión llamada francesa o napoleónica cuando el principio de división de poderes provoca el efecto de una independencia y separación entre Tribunales y la Administración y asimismo, una separación de funciones, una especialización en el seno de la Administración Pública en Administración activa y Administración contenciosa, separación con efectos orgánicos y materiales. La jurisdicción administrativa o Administración contenciosa nace así como una respuesta o alternativa obligada frente a la incompetencia de los Tribunales para los litigios en que es parte la Administración, respondiendo a la idea y a la técnica de los fueros privativos”,

Nos sigue diciendo Ramón P. Vázquez que: “Habrà de volver a la interpretación napoleónica del principio de separación entre Tribunales y Administración, cuando por la legislación de 1845, se instaure la jurisdicción administrativa, como un fuero de la Administración dependiente del Gobierno. Habrà sin embargo, clara conciencia de que falta para ello un fundamento constitucional expreso, porque tanto la Constitución de 1837 (artos. 63 – 68), como la de 1845 (artos 66 – 71) siguen la inspiración y adoptan la interpretación judicialista y racional sobre la atribución exclusiva al Poder Judicial de la aplicación contenciosa de las leyes” “Contra su voluntad, así lo reconoce el propio Silvela en la proposición de ley presentada al Senado en 1838: << El que suscribe, sin entrar en demostraciones y limitándose a manifestar su humilde pero meditada opinión, reconoce como un dogma constitucional que el supremo administrador del Estado debe ser, al propio tiempo, el Juez supremo de las contiendas administrativas bajo la responsabilidad de sus Ministros.

A la verdad, este principio no se halla explícito en nuestra ley fundamental, como no lo está en ninguna constitución, más no por eso deja de estar virtualmente comprendido en todas ellas. Nuestra Constitución quiso los fines, no puede menos que poner los medios. Si el texto no lo expresa a la letra, así resulta indudablemente de su espíritu>>” RAP No. 55, op cit. enero – abril, 1968, p. 72 – 73

Por su parte Don Alejandro Nieto nos dice que: “Puede acotarse la afirmación de Ramón P. Vázquez de que en España en 1845, habrá clara conciencia de que (para la instauración de la jurisdicción contencioso – administrativa) falta un fundamento constitucional expreso. A este respecto mi antítesis, por el contrario, dice así: al margen de que todos los autores de la época pudieran estar equivocados en su interpretación, es lo cierto que se daba por obvia la legitimación constitucional del nuevo sistema.





Administrativas en primera instancia en jurisdicción delegada, incorporados a las Diputaciones, órganos eminentemente administrativos. El 6 de Julio del mismo año se promulgó la Ley del Consejo Real dotándole de una sección encargada de instruir los expedientes y preparar sus resoluciones en asuntos contenciosos. La Jurisdicción Contencioso - Administrativa se consideraba incorporada al Poder Ejecutivo, ya que el Consejo de Ministros<sup>23</sup> era el que en última instancia resolvía sobre las cuestiones que se planteaban. Las resoluciones del Consejo Real<sup>24</sup> en materia contenciosa estaban privadas del carácter de decisión, eran meramente consultivas, en una palabra no se avanzaba de la jurisdicción retenida<sup>25</sup>

---

Para comprobarlo, basta examinar la cita de que Silvela hace Parada en la página 73 de su artículo y además, entre otros, los siguientes testimonios:

- a) Decisión del Consejo Real de 14 de septiembre de 1849: *"los actos administrativos no pueden ser anulados, reformados ni interpretados, sino por la administración gubernativa o contenciosa, siendo contrario al artículo 66 de la constitución y a la independencia de aquella, la intervención de los tribunales civiles para decidir acerca de su validez o nulidad"*
- b) Según Posada Herrera, la primera separación radical que se hizo en España del poder judicial y administrativo, la debemos a los autores de la Constitución de 1812, la cual marca los límites en que debe de encerrarse el poder judicial, al mismo tiempo que se separa completamente del poder administrativo todas las atribuciones pertenecientes a los Tribunales. Conforme con este principio, la de 1837, en su artículo 63, dice que a los Tribunales y Juzgados pertenece exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales, sin que puedan ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado. Este artículo era una necesidad de la época para la buena organización de la sociedad y para la recta administración de la justicia, porque *el poder administrativo y el judicial son dos poderes cuyo carácter es completamente opuesto.*
- c) Y unos años después la Constitución de 1845, según Colmeiro, en estos principios constitucionales se funda la facultad inherente a la Corona... y el derecho a juzgar definitivamente, y en último grado todas las cuestiones contenciosas de la administración" RAP No. 57, Sobre la tesis de Parada en relación con los orígenes de lo Contencioso – Administrativo, septiembre – diciembre, 1968, p. 29 – 30

Si bien la cita ha sido larga, creo que doctrina de mejor calidad no podíamos encontrar. Una discusión como la sostenida por Don Alejandro Nieto y Don José Ramón Parada es difícil de encontrar y menos en nuestros países latinoamericanos en los que la contradicción y las opiniones opuestas más que beneficiosas son vistas como enfrentamientos, principalmente cuando al que se contradice es a un Magistrado o a un funcionario de la Administración Pública.

<sup>23</sup> Según los artículos 24 y 25 del Real Decreto de 1 de octubre de 1845, Reglamento sobre el modo de proceder de los Consejos Provinciales como tribunales administrativos. Tratándose de materias de cuyo conocimiento ha de resolver el Consejo Real, es el Ministro del ramo correspondiente quien debe resolver el incidente sobre la presentación de la demanda, esto según el arto. 52 del Real Decreto de 30 de diciembre de 1846, que aprueba el reglamento sobre el procedimiento en los negocios contenciosos de la Administración que se ventilan ante el Consejo Real (Ver el Real Decreto de 21 de mayo de 1853) Fernández Torres, op cit, p. 87.

<sup>24</sup> El Consejo Real según nos dice Don Juan Ramón, op. cit, p. 265 – 266, mantenía lazos muy estrechos con la organización jerárquica de la Administración activa, toda vez que presentaba funciones consultivas esenciales tanto en el ámbito de los negocios puramente gubernativos, e incluso en los actos de Gobierno, como en el de las contiendas con los particulares. La Ley de 6 de julio de 1845 lo definió en su arto. 1 como el <<Cuerpo Supremo Consultivo>> constituido para la mejor administración del Estado. La doctrina de la época (por ejemplo: J. Pelaez del Pozo en su Tratado teórico – práctico de la organización, competencias y procedimientos, p. 30 y también J Díaz de Ufano y Negrillo en su Tratado teórico – práctico de materias contencioso administrativas, p. 70 – 71) calificaba de acertada su denominación, en razón de que dicho cuerpo por su esencia y naturaleza, era más un cuerpo consultivo que tribunal.

<sup>25</sup> El mismo autor (Juan Ramón Fernández) nos presenta en su obra, op. cit, p. 268 – 272, diversas opiniones de la época que consideraban que el Consejo Real no sólo ejercía una función de carácter mixto, es decir consultiva y jurisdiccional contencioso – administrativa.

González Pérez sostiene que Don Segismundo Royo Villanova (Problemas del régimen jurídico municipal, Madrid, 1944, p. 107) había observado que los Consejos Provinciales ejercían una jurisdicción delegada, mientras que la del Consejo Real era retenida, de suerte que en un mismo asunto, los Consejos Provinciales



Don Francisco Sosa Wagner<sup>26</sup>, describe la obra de Don José Posada Herrera, quien en su labor en esta época se vio con la necesidad y la discusión de crear una *formula orgánica* adecuada para conocer los litigios que se ventilaban entre la Administración Pública y los administrados, citaba al respecto varias formulas: a) Atribuir la competencia sobre el contencioso a los ministros, b) A las Diputaciones Provinciales, c) A los tribunales ordinarios, d) A tribunales administrativos independientes, e) en fin, a tribunales administrativos dependientes.

Don Posada Herrera descartaba al ministro (sistema del ministro – juez ya mencionado) porque sería tal el número de cuestiones de que tendría que ocuparse que sería imposible que la vida de un hombre pudiera atender a tantas obligaciones aunque para él los días se multiplicaran y crecieran las horas. Con los Tribunales ordinarios la Administración pasaría al poder de los encargados de la justicia civil y bien pronto se confundirían en una sola mano o corporación la facultad de resolver los derechos civiles del individuo y los políticos administrativos del mismo, se podría paralizar a la Administración. En fin, si se inviste a los jueces ordinarios con tales poderes ¿quién aseguraba que las medidas más convenientes de la Administración, aquellos que por su utilidad e interés había creído la Administración provechosas al país no habían de ser calificadas por el poder judicial como atentatorio de los derechos de tercero y como perjudiciales a la sociedad? Se preguntaba Don Posada Herrera.

Por su parte, los tribunales administrativos independientes adolecerían de los mismos defectos señalados para los jueces ordinarios porque con ellos sólo habríamos mudado de

---

dictaban verdaderas sentencias, en tanto que el Consejo Real, al entender en grado de apelación, tenía su jurisdicción limitada a una mera consulta que elevaba al Gobierno.

Este sistema (de jurisdicción retenida) es desde luego imperfecto, ya que el más eficaz medio de garantizar la justicia administrativa es el proceso, y la llamada jurisdicción retenida no supone un auténtico proceso sino un sistema de autodefensa (termino empleado por Alcalá Zamora y Castillo en: Proceso, auto composición y autodefensa, Imprenta Universitaria, México, 1947. Según este autor, la autodefensa consiste en que sin o con formas procesales, la decisión del litigio proviene de una de las partes en litigio, que la impone a la otra, y aquí radica su principal diferencia con la auto composición, en la que hay concierto o sumisión) Las razones que justificaron aquel sistema, eran de tipo político y consistían en una fiel reproducción de lo que antes habían alegado los autores franceses: el principio de la división de poderes no permitía que uno de los poderes del Estado, el Ejecutivo, se sometiera al Judicial. El Conde de Tejada de Valdosa afirmaba en 1875 (Ver: El restablecimiento de la jurisdicción contencioso – administrativa y el Decreto 20 de enero de 1875 en Revista de España, 13 de enero de 1876. Vid. Lo Contencioso – administrativo, 1892, p. 70) que: “ El Poder Ejecutivo, o sea, tomando en una acepción más concreta, la Administración Pública, es, pues, independiente por causa de la naturaleza política y de su responsabilidad constitucional y por ambas razones reunidas, es forzoso que en ella radiquen el juicio y la operación de los actos de índole administrativa de las autoridades que la constituyen” Ver: González Pérez: El Texto refundido de la Ley de lo Contencioso – Administrativo, RAP 7, op cit, p. 194 – 196

Guasp sostenía con mucha autoridad que: “La Jurisdicción retenida no es en realidad verdadera jurisdicción” Ver: Administración de Justicia y derechos de la personalidad en Revista de Estudios Políticos núm. 17, p. 104 Sorprende que todavía en 1932 hay autores como Sunye y Fernández de la Rivera que en el prologo de la obra: La Jurisdicción Contencioso – Administrativa, Madrid, 1932, p. 7, defendían este tipo de sistema de jurisdicción retenida pero en el siguiente sentido: “El Poder Judicial como poder independiente no puede juzgar una decisión del Poder Ejecutivo. Por ello para resolver el conflicto entre el particular y la Administración debe existir un Tribunal especial independiente de la Administración”

<sup>26</sup> Sosa Wagner, Francisco: La Construcción del Estado y del Derecho Administrativo, Ideario jurídico – político de Posada Herrera, p. 86





nombre. Le quedaban pues a este autor dos fórmulas como únicas aceptables: la que ofrecían las Diputaciones provinciales y la consistente en crear unos tribunales específicos que participando de la amovilidad y del carácter que en la Administración es necesario puedan satisfacer las necesidades de ésta

Este autor reconocía que si un sistema tiene principios en que fundarse, y presenta utilidades respectivas, también el otro las presenta y tampoco le faltan motivos racionales en que estribarse, cuando se esta resuelto a adoptar un sistema se me presentan las razones del otro, sin embargo se inclinaba más por la constitución de tribunales específicos, compuestos por personas amovibles a voluntad del ministerio, pues si fueran inamovibles en nada se diferenciarían de los tribunales ordinarios.

La primera sentencia contencioso – administrativa<sup>27</sup> emitida por el Consejo Real fue la de 30 de junio de 1847, publicada en la Gaceta de 5 de noviembre, estaba dictada en apelación contra sentencia del Consejo provincial de Vizcaya.

La Revolución de 1854<sup>28</sup> suprimió de raíz el sistema vigente en ese momento, los Reales Decretos de 7 de agosto de 1854, suprimieron los Consejos Provinciales y el Consejo Real. Los asuntos de que eran competentes los primeros pasaron a las Diputaciones provinciales, y para sustituir al segundo se creo un Tribunal contencioso – administrativo, como segunda instancia.

El sistema no funciono: Las Diputaciones, tal como estaban organizadas, no eran capaces de funcionar como tribunales y respecto al tribunal contencioso – administrativo, estaba compuesto por empleados activos o cesantes, que la Administración nombraba libremente, sin condiciones de ninguna clase, no recibían retribución alguna por el desempeño de sus funciones, eran amovibles, y sobre todo no ejercían jurisdicción delegada.

Con el fin del bienio revolucionario, el Real Decreto de 16 de octubre de 1856 restablece la situación de 1845, que va a prolongarse hasta la nueva revolución de 1868. En este período tienen lugar, dos reformas de importancia: a) En la esfera central, el Real Decreto de 14 de julio de 1858, al reorganizar el Consejo Real, le da el nombre del Consejo de Estado b) En la esfera provincial, la Ley de 25 de septiembre de 1863 derogó la de 2 de abril de 1845, estableciendo nuevas disposiciones sobre la organización y atribuciones de los Consejos Provinciales.

Durante esa nueva revolución de 1868 (denominada la Gloriosa) los Decretos de 13 y 16 de octubre y de 26 de noviembre de 1868 suprimieron el Consejo de Estado y los Consejos Provinciales, pasando sus competencias, respectivamente, a las Salas especiales del Tribunal Supremo y de las Audiencias Provinciales. Con el nuevo sistema desaparecen los tribunales contencioso – administrativos, pero no desaparecen los asuntos de esta

---

<sup>27</sup> Ver el contenido del litigio que resolvía, en la Memoria del Consejo de Estado de 1995, p. 78 – 79 ([www.cosejo – estado.es](http://www.cosejo-estado.es))

<sup>28</sup> Este movimiento revolucionario, fue conocido con el nombre de la Vicalvarada, representó el triunfo de los progresistas con el general Espartero a la cabeza. En 1856 cae Espartero y vuelven a hacerse con el poder los moderados, aglutinados por Odonnell en la Unión Liberal



naturaleza, que siguen siendo conocidos por la jurisdicción ordinaria<sup>29</sup> bajo un procedimiento especial muy distinto al que regulaba los litigios civiles. La Administración deja de ser competente para decidir si era procedente o no la vía contenciosa.

Restaurada la monarquía y emitida una nueva Constitución en 1876, un año antes por Decreto del Ministerio – regencia de 20 de enero de 1875 y Ley de 16 de diciembre de 1876, se devolvió al Consejo de Estado la jurisdicción contencioso – administrativa. Pero la vuelta a este sistema provocó una reacción general. Se quería la implementación del sistema de *jurisdicción delegada*<sup>30</sup> es decir considerar a los órganos administrativos encargados de resolver los litigios con facultades propias e independientes de la Administración activa, o bien crear Tribunales especiales<sup>31</sup>

El 22 de julio de 1886 el entonces presidente del Gobierno Sr. Sagasta, presentó (ya lo había presentado en 1882<sup>32</sup>) al Congreso un proyecto de ley sobre el ejercicio de la jurisdicción contencioso – administrativa, que pretendía acabar con la jurisdicción retenida<sup>33</sup>, atribuyendo el conocimiento de estos asuntos a las Salas 1ras de lo Civil de cada Audiencia Territorial y a la Sala 4ta del Tribunal Supremo (que se creaba a tales efectos) La Comisión parlamentaria a la que correspondió el estudio del proyecto, emitió su dictamen el 21 de junio de 1887, atribuyendo la jurisdicción a tribunales especiales, lo que representaba un termino medio entre el sistema judicialista que defendía el proyecto y el administrativista que defendía la oposición en el Congreso.

---

<sup>29</sup> En palabras de González Pérez lo que se creo fue un sistema judicial cuya principal critica radicó en atribuir la solución de los litigios administrativos a personal no especializado. Ver: RAP 7, op cit, p. 196

<sup>30</sup> Guasp dirá que este tipo de jurisdicción es autentica jurisdicción, y su actividad procesal, cuando y sólo cuando, la delegación es meramente de principio. Ver: Problemas fundamentales de organización judicial, Revista de Estudios Políticos, núm. 45, p. 133

<sup>31</sup> Las criticas hechas al sistema de jurisdicción retenida originaron una tendencia a configurar lo contencioso – administrativo como un autentico proceso que tuvo acogida en varios proyectos en los que: o se proponía la organización de una Sala especial en el Consejo de Estado, aunque en ocasiones debiera conocer el pleno (proyecto de 1879, típico de jurisdicción delegada) o la creación de un Tribunal especial mixto con carácter independiente (proyecto de 1883, que viene a ser un sistema mixto) o la atribución del conocimiento de los litigios administrativos a los Tribunales ordinarios, como el proyecto de 1886. Ver: Paso y Delgado, Exposición histórico – exegetica de la teoría de los procedimientos contencioso – administrativos, Madrid, 1889, p. 30 y ss.

<sup>32</sup> Se publicó el proyecto en el apéndice 1 al núm. 53 del Diario de Sesiones de Cortes, de 27 de febrero de 1883. Este primer proyecto fue retirado por el Gobierno (retiro el proyecto el mismo Sr. Sagasta, en la sesión del 3 de marzo de 1883, Diario de Sesiones, p. 1207) debido a que simultáneamente el Senado había tomado en consideración una proposición de ley sobre este mismo asunto. Ver: Garrido Falla, La evolución, op cit, pág. 19

<sup>33</sup> Su exposición de motivos sostenía que: “A modificarla (la organización vigente) o, por mejor decir, a cambiarla desde su raíz, se encamina el presente proyecto, cuyo objeto principal es cabalmente la supresión de la jurisdicción retenida, y cuyos fines alcanzan además a todo el organismo de los tribunales que han de ejercerla” Garrido Falla, op cit, p. 19





Se aprobó así la Ley del 13 de Septiembre de 1888 [Ley de Santamaría de Paredes<sup>34</sup> (Don Vicente era su nombre), quien fue el secretario de esa Comisión encargada del estudio del proyecto propuesto por el Sr. Sagasta] se instituyó el Tribunal Contencioso – Administrativo adscrito sin embargo al Consejo de Estado<sup>35</sup> pero con jurisdicción delegada, erigiéndose en las Audiencias Provinciales los Tribunales Contencioso – Administrativos, integrados por elementos de la Magistratura Ordinaria y por elementos del Poder Ejecutivo o funcionarios administrativos, se instauró *el sistema denominado como mixto o armónico*<sup>36</sup>

La Ley de 1888 experimentó una reforma sustancial por la ley de 22 de junio de 1894<sup>37</sup> y una transformación orgánica por la Ley del 5 de Abril de 1904<sup>38</sup> (impulsada por Don

---

<sup>34</sup> La ley no fue debida a su pluma pero sí se inspiró en sus doctrinas. Según este autor, la jurisdicción contencioso – administrativa venía expresándose tradicionalmente en alguna de las cuatro formulas siguientes:

a) *El sistema administrativo puro*, que se caracteriza por las siguientes notas: lo contencioso no es más que una revisión del acto administrativo producido en la vía gubernativa, debe resolverse por la misma Administración con jurisdicción retenida y mediante el dictamen de cuerpos consultivos

b) *El sistema judicial puro*, que se caracteriza así: lo contencioso – administrativo no es una revisión del acto gubernativo, es un verdadero pleito, en este pleito el Estado puede ser demandado, y además condenado como un particular cualquier

c) *El sistema administrativo ecléctico*, en él el contencioso – administrativo es una revisión, cierto, del acto gubernativo, pero una revisión que debe hacerse con más formalidades, jurisdicción delegada y funcionarios inamovibles

d) *El sistema judicial ecléctico*, en el que lo contencioso – administrativo no se considera como un pleito como otro cualquiera, sino muy especial, por cuya razón se impone una sala especial dentro de los Tribunales ordinarios de justicia

Discurso pronunciado por Santamaría de Paredes ante el Congreso en la sesión correspondiente al 14 de diciembre de 1887 (Diario de sesiones, p. 224 y 225) Ver: Alejandro Nieto, los orígenes, op cit. p. 48 y Garrido Falla, La evolución, op cit, p. 19 – 20

Don Lorenzo Martín Retortillo nos dice que: “La regulación que de lo contencioso – administrativo se lleva a cabo con la Ley de Santamaría de Paredes tiene el carácter de auténtica codificación de la materia. Sobre todo si observamos hoy en su proyección histórica y vemos que de una situación de ausencia de acuerdos y de criterio, consiguió imponer unos principios que han llegado a tener vigencia a lo largo de muchos años y en los que han sido educadas varias generaciones de políticos, de administradores y de juristas” RAP No. 49, Unidad.. op. cit, p. 161. Ver el libro: El proceso de elaboración de la ley de lo contencioso – administrativo de 13 de septiembre de 1888, de Don Luis Martín Rebollo, Madrid, 1975.

<sup>35</sup> Se creó una Sala contencioso – administrativa constituida por la sección de este nombre, dos consejeros de la sección encargada del despacho de los asuntos del ministerio en cuestión y otro de cada una de las demás secciones, más el secretario general.

<sup>36</sup> Don Lorenzo Martín Retortillo sobre este sistema sostenía que: “Si fue objeto a la hora de su instauración de grandes alabanzas por parte de sus apologetas, fue también objeto de severas críticas, y sobre todo, vistas hoy las cosas con calma y serenidad, nos da la impresión de que por su estructura y por su misma configuración, si pudo servir como remedio para salir al paso, no pudo, desde luego, garantizar un funcionamiento adecuado y eficaz” RAP No. 49, Unidad... op. cit, p. 164

<sup>37</sup> González Pérez afirmaba que pese a los elogios que el sistema armónico recibió es censurable, ya que si una jurisdicción especial administrativa esta justificada actualmente por razones de orden técnico, es necesario que el personal de sus órganos este reclutado precisamente de aquellos que reúnan esta preparación especial, y esta exigencia no se da en el sistema implantado por la legislación de 1888 ni en la de 1894. Ver: RAP 7, op cit, p. 198 – 199

García de Enterría ya había hecho esta critica al sistema armónico y a la legislación de 1894 al afirmar que: “No se vio la cuestión, mas sustanciosa, de la organización de un personal verdaderamente técnico en Derecho Administrativo capaz de hacer de esta jurisdicción un instrumento vivo” RAP 6, Sobre un texto refundido de la Legislación contencioso – administrativa, op cit



## Reseña histórica del Contencioso – Administrativo en España y Nicaragua

Antonio Maura) que finalmente incorporo de una manera clara e independiente el Tribunal Contencioso- Administrativo al Poder Judicial, a una Sala de lo contencioso – administrativo en el Tribunal Supremo.

Resulta muy enriquecedor consultar la Compilación de la Novísima Legislación de España<sup>39</sup>, en la cual se puede encontrar una síntesis de todas las normas aprobadas entre 1845 y 1904, referentes a lo contencioso – administrativo.

La situación que se vive durante la Guerra Civil Española (1936 – 39)<sup>40</sup> aconsejaban suspender temporalmente la jurisdicción contencioso – administrativa. El 18 de diciembre de 1943 siendo Ministro de Justicia Don Eduardo Aunos, se pensó en su restablecimiento por lo que remitió un proyecto de ley a las Cortes que sería aprobado el 18 de marzo de 1944<sup>41</sup> y que separó las resoluciones de la Administración Central en materia de personal de las demás que constituían la materia propia de lo contencioso – administrativo, y hacer las primeras objeto de un recurso especial denominado *recurso de agravios*<sup>42</sup> que quedaría en

---

<sup>38</sup> Alcalá Zamora ha resumido así la importancia de esta ley: “Subsistió el criterio de composición mixta para la nueva Sala, aunque cambiando las proporciones, la mayoría de los Magistrados saldrían de la carrera judicial, pero una minoría cercana a la mitad no solo podría sino que debería de proceder de los administrativistas” Ver: Lo Contencioso – Administrativo, op cit, p. 85

<sup>39</sup> Diccionario de la Administración Española, tomo X, 1921, cuyo director era: Don Marcelo Martínez Alcubilla, p. 390 y siguientes. En dicha compilación por ejemplo encontramos que el Real Decreto Ley de 22 de Junio de 1894 que reformo la Ley de 13 de septiembre de 1888 en su artículo 8 establecía que: “La Jurisdicción Contencioso – Administrativa era ejercida por el Rey y por delegación suya, por el tribunal de lo Contencioso – Administrativo que formara parte del Consejo de Estado y por Tribunales Provinciales”, el arto. 12 expresaba que: “El Tribunal Contencioso – Administrativo del Consejo de Estado contaría con un presidente y siete consejeros Ministros, todo letrados”, finalmente el arto. 15 nos decía que: “Constituirán el Tribunal Provincial el presidente de la Audiencia Territorial y dos Magistrados de la Sala Civil en las capitales donde existiera Audiencia Territorial, en todos los demás, el presidente y dos Magistrados de la Audiencia de lo Criminal y en una y otras dos diputados provinciales letrados elegidos por sorteo anual” Esta Ley poseía un Reglamento de 22 de junio de 1894

<sup>40</sup> González Pérez hace un excelente resumen de la situación de la jurisdicción contencioso – administrativa entre 1904 y 1936 tanto en la esfera local como central. Ver: RAP 7, op cit, p. 200 – 201

Así, por ejemplo, dicho autor cita varias normas de importancia en los dos periodos históricos:

a. Durante la *Dictadura* en la esfera central se emitió el *Real Decreto de 14 de Octubre de 1926* que amplio los casos en los que el Gobierno podía acordar la suspensión o no ejecución de sentencias y admitió la posibilidad de que no se indemnizara al perjudicado por la suspensión o no ejecución.

b. Durante la *República* en la esfera central se emitió la *Ley de 26 de julio de 1935*, que autorizaba al Ministro de Justicia a crear una Sala mas en el Tribunal Supremo

c. Durante el nuevo Estado, la Ley de 27 de agosto de 1938 dispuso que la Sala de lo Contencioso – Administrativo del Tribunal Supremo limitara su competencia a los recursos contra las resoluciones de los Tribunales Provinciales. Posteriormente, por Decreto de 2 de marzo de 1939 se extendió la competencia de dicha Sala a los recursos contra los actos de la Administración Central de fecha anterior al 18 de julio de 1936

<sup>41</sup> Según González Pérez las modificaciones introducidas por al Ley de 1944 suponían una reducción del campo de lo contencioso – administrativo, en cuanto que excluía de la posibilidad de impugnación ante los órganos de lo contencioso – administrativo de las resoluciones que la Administración dictara en aplicación y ejecución de leyes y disposiciones referentes a depuración, responsabilidades políticas, desbloqueo, prensa y propaganda y personal, salvo que impliquen separación del cuerpo o del servicio. RAP 7, op cit, p. 203

<sup>42</sup> Don Eduardo García de Enterría nos dirá que este recurso apareció por dos razones justificativas expresadas por el legislador: por una parte, aliviar la jurisdicción contenciosa del volumen de asuntos que la abrumaban y en segundo lugar, atemperarse a las entonces recientes circunstancias de una reorganización de la Administración, como consecuencia de nuestra guerra de liberación” Ver: “Sobre un texto refundido de la legislación contencioso – administrativa” publicado en la RAP No. 6, septiembre – diciembre de 1951, p. 285



manos del Consejo de Ministros previo informe del Consejo de Estado, mientras lo contencioso – administrativo quedaba en manos del Tribunal Supremo

Según Don Eduardo García de Enterría<sup>43</sup> la ley de 18 de marzo de 1944 que restableció la jurisdicción contencioso – administrativa tras la suspensión impuesta por la guerra, autorizó a la vez al Ministerio de Justicia para la publicación de un texto refundido de la ley orgánica de esta jurisdicción, dicho texto fue aprobado como Decreto Legislativo de Febrero de 1952 que se aplicó hasta la promulgación de la Ley del 27 de Diciembre de 1956, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa, la cual con las modificaciones introducidas por la Ley del 17 de Marzo de 1973<sup>44</sup> y el Decreto Ley del 4

---

<sup>43</sup> Dicho autor afirmaba que: "Nuestro sistema contencioso – administrativo es de una imperfección técnica y política no justificable siquiera en la fecha de su origen y que comparativamente implica para el derecho español una situación de manifiesta inferioridad frente a casi la generalidad de los derechos extranjeros. Esta imperfección es de suyo extensa y profunda" Nos continua diciendo García de Enterría sobre el sistema contencioso – administrativo imperante en España tras la aprobación de la ley de 1944 que: "La tacha de imperfección sustancial del régimen contencioso – administrativo afecta también y en medida importante a la organización de la jurisdicción en sí misma. Es bien sabido que nuestro sistema de jurisdicción responde a un arbitrio ideado por SANTAMARIA DE PAREDES, en virtud del cual pretendió mediar entre los dos tipos que le ofrecía la realidad europea de su tiempo de una jurisdicción encomendada al poder judicial ordinario (Bélgica) y a una jurisdicción administrativa peculiar, concretamente a los Consejos de Estado bajo el paradigma francés. Como en todo arbitrarismo y como en toda hibridación el resultado ha sido la infelicidad. La cuestión pareció resumirse en un problema de rivalidad de cuerpos, de modo que afirmando la procedencia varia de los jueces encargados de conocer los juicios contenciosos – administrativos se creyó poder darlo por resuelto. No se vio la cuestión, más sustanciosa, de la organización de un personal verdaderamente técnico en derecho administrativo capaz de hacer de esta jurisdicción un instrumento vivo" "La labor de refundición como una tarea de recopilación, sin variar nunca ni en un ápice los preceptos antiguos nos parece una concepción estrecha y equivocada. Esta puede ser la tarea de un editor privado, pero de no del legislador, señor del derecho" "Se estaba imponiendo la necesidad de un sistema contencioso – administrativo progresivo, coherente y sobre todo pleno y eficaz" Al parecer este prestigioso autor pedía la aprobación no de un texto refundido sino de un nuevo texto de ley que sería el de 1956. Consultar el artículo: Sobre un texto refundido..... op cit, p. 279, 280, 287

En esta misma Revista (RAP No. 6, septiembre – diciembre de 1951) el Dr. Jesús González Pérez escribió un artículo titulado: "La Justicia administrativa en España", en el cual comentaba la situación del contencioso – administrativo a partir de la ley de 1944 y la necesidad de crear una nueva ley. Este artículo en pocas palabras describe las directrices sobre las que se debería basar esa ley, que luego del texto refundido de 1952 sería la ley de 1956, siendo por cierto uno de sus redactores el mismo Dr. González Pérez. Sostenía que: "La necesidad de modificar la actual organización de los tribunales administrativos viene impuesta por su insuficiencia para resolver en un plazo prudencial los recursos contenciosos que se interponen. Al enfrentarnos con este problema es necesario tener en cuenta varios factores:

- En primer lugar, que el camino para resolverle no puede ser el de atribuirle el conocimiento de ciertas cuestiones a la propia Administración, con objeto de descongestionar de asuntos a los órganos jurisdiccionales, como hizo la ley de 18 de marzo de 1944. *Si se parte de que el proceso es hoy por hoy el más eficaz de los medios de mantener la justicia, ha de considerarse principio fundamental el de la independencia del órgano que ha de decidir*
- En segundo lugar, no debe olvidarse el fundamento de la jurisdicción administrativa. *Una jurisdicción especial administrativa no se justifica actualmente por razones políticas, sino por razones de orden técnico. Es necesario que los Magistrados que resuelven las cuestiones administrativas tengan una preparación adecuada"*

Son palabras de mucha actualidad, a pesar de la época en las que fueron escritas.

<sup>44</sup> Sobre esta ley es necesario consultar el siguiente artículo de la RAP: Comentario de urgencia a la reforma parcial de la Jurisdicción contencioso – administrativa (Ley 10/ 1973, de 17 de marzo), escrito por Don Tomás Ramón Fernández y Don Juan Alfonso Santamaría Pastor RAP # 70, enero – abril de 1973





de Enero de 1977<sup>45</sup> (este último creó la Audiencia Nacional, un órgano central con una Sala con competencia territorial nacional para conocer determinados asuntos contencioso – administrativos) constituyó así la norma vigente en la materia durante un poco más de cuarenta años<sup>46</sup>

La Ley de 1956 reformó radicalmente el texto refundido del 8 de febrero de 1952, que lo era de la del 22 de Noviembre de 1894, 5 de Abril de 1904 y la de 18 de Marzo de 1944, aprobándose por las Cortes en sesión del 20 de Diciembre de 1956, sancionándose por el Jefe del Estado el 27 de los aludidos mes y año.

La organización de la Jurisdicción Contenciosa- Administrativa en éste sistema según nos dice González Pérez<sup>47</sup> (por cierto uno de sus redactores) es de orden judicial, en cuanto se encomienda a órganos de esta naturaleza, constituyendo un orden jurisdiccional al igual que los Tribunales de justicia ordinarios a cargo de Magistrados, especializados unos y otros nombrados por concurso ordinario entre los componentes del cuerpo, asistidos por secretarios y el resto del personal auxiliar de la Administración de Justicia.

Estos órganos eran según el arto.7 de la ley de 1956<sup>48</sup> los siguientes:

- a) Salas de lo Contencioso- Administrativo de las Audiencias Territoriales y Nacional, que constituían la primera instancia
- b) Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo, como órgano de segunda instancia, de apelación o revisión según los casos
- c) Sala de Revisión de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo, que sería el órgano de Casación

En 1995 el Ministerio de Justicia encomendó a una Comisión presidida por el Consejero de Estado Don Jesús Leguina Villa la elaboración de un anteproyecto de ley (en 1986 se redactó también un proyecto de ley de lo contencioso – administrativo<sup>49</sup>) que estipulaba en

---

<sup>45</sup> Ver el artículo: Sobre la planta de la jurisdicción Contencioso – Administrativa, (A propósito del Real Decreto – Ley 1/ 1977, de 4 de enero) escrito por Don Tomás Ramón Fernández, RAP # 81, septiembre – diciembre de 1976

<sup>46</sup> Según González Pérez uno de los tantos meritos de la ley del 56 además de su longevidad, fue la de conseguir la unidad de la regulación de los procesos administrativos. Merito que se vería atentado por diversas leyes entre las que se encuentran las modificaciones de 1973 y 1977 (También el Decreto – Ley 20 / 1977, de 18 de marzo, al regular las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado, reguló el contencioso electoral, la Ley 39/ 1978 de Elecciones Locales de 17 de julio de 1978 y la Ley 62 / 1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona) Ver: Los atentados a la Ley de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa, RAP 20, enero – marzo, 1979

<sup>47</sup> González Pérez, Jesús: Jurisdicción Contencioso-Administrativa, 1957, p. 18 (Exposición de Motivos)

<sup>48</sup> *Ibíd*em, p. 42.

<sup>49</sup> Don Jesús González Pérez en el estudio preliminar a su obra: Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa (Ley 29 / 1998, de 13 de julio), sostiene que siendo Ministro de Justicia Don Iñigo Cavero, encargó a la Comisión General de Codificación la elaboración de un anteproyecto de ley de reforma de la ley de 1956. Y, dentro de la Sección de Administración Pública de aquélla, se designó a una Comisión a tal efecto, presidida por Don José Luís Villar Palasí, en la que junto con González Pérez, colaboraron: Don Fernando Garrido Falla, Don Eduardo García de Enterría, Don Sebastián Martín



su art. 6, la siguiente estructura orgánica: Juzgados de lo Contencioso – Administrativo (previstos ya en el art. 91 de la Ley 6 / 1985, de 1 de julio, Orgánica del Poder Judicial Español) Salas de los Tribunales Superiores de Justicia<sup>50</sup> Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Audiencia Nacional y la Sala del Tribunal Supremo. Entro en el Congreso de los Diputados<sup>51</sup> durante la V Legislatura, con fecha de 30 de septiembre de 1995, Serie A, Núm. 133 – 1. Sobre el mismo se emitió el Informe de la Ponencia<sup>52</sup> en el cual no se presentó ninguna enmienda al art. 6 del proyecto. Finalmente el proyecto de ley no se aprobó por la disolución anticipada de las Cortes.

En dicho proyecto de ley ya se afianzaba una innovación estructural, los Juzgados de lo Contencioso – Administrativo. Al respecto el Consejo General del Poder Judicial en su Informe de 22 de febrero de 1995, considero que la innovación además de ineludible, era beneficiosa, tanto para la adecuada distribución del trabajo entre los órganos que integran este orden jurisdiccional cuanto para agilizar el despacho de los asuntos.

Por otro lado, el Dictamen del Consejo de Estado<sup>53</sup> emitido el 15 de junio del mismo año, señalo que: “Reconociendo que lo juzgados de lo contencioso – administrativo pueden contribuir a un acercamiento de la justicia a los ciudadanos y, sobre todo a configurar un sistema de doble instancia, ello no impide la percepción de algunas dificultades prácticas para implantarlos, tales como la dotación de los medios económicos suficientes y la formación de los 112 especialistas que deberán ocupar las plazas anunciadas, para concluir que sería un contrasentido, y un paso atrás, que frente a la especialización tradicional de los Magistrados de este orden, los nuevos juzgados se cubrieran con jueces no especializados”

Debido en parte a los numerosos y trascendentales cambios en el ordenamiento jurídico, en las instituciones político - administrativas y en la sociedad española en general, así como al incremento exponencial de la litigiosidad en este orden jurisdiccional, es decir el nivel de demandas presentadas y la acumulación de casos por resolver y por el reconocimiento tan mayúsculo que la Constitución de 1978 realizó de lo Contencioso-Administrativo en España, finalmente se sustituyó la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo de 1956, aprobándose el 13 de Julio de 1998 la Ley 29/1998 Reguladora de la Jurisdicción Contencioso - Administrativo, publicada en el BOE No 167 del 14 de Julio del mismo año<sup>54</sup>

Esta ley plantea una nueva estructura orgánica encargada de dirigir la Jurisdicción Contencioso - Administrativa la cual según su art. 6 esta integrada por los siguientes órganos:

---

Retortillo y los Magistrados: Don Federico Sainz de Robles, Don Adolfo Carretero, Don Rafael Mendizábal y Don Ángel Rodríguez García. El anteproyecto elaborado pretendía la reforma de la ley del 56 y no crear una nueva ley como sucedió, dicho anteproyecto supone Don González Pérez dormir el sueño de los justos en los archivos de aquella sección. Ver p. 62, tercera edición, 1998

<sup>50</sup> Estipulados ya en el art. 152 de la Constitución Española

<sup>51</sup> Ver: [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

<sup>52</sup> Núm. 133 – 7, de 3 de enero de 1996, expediente núm. 121 / 111

<sup>53</sup> Dictamen del pleno 503 / 95, de 15 de junio de 1995.

<sup>54</sup> Ver a Moreno Catena, Víctor: Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa, 1998, p.1 y 16. Entro al Congreso de los Diputados como Proyecto de Ley, BOCG, Serie A, núm. 70 – 1, de 18 de julio de 1997 ([www.congreso.es](http://www.congreso.es))



- a) Juzgados de lo Contencioso- Administrativo
- b) Juzgados Centrales de lo Contencioso- Administrativo
- c) Salas de lo Contencioso- Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia
- d) Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional
- e) Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo.

Como vemos se aprobó la innovación estructural que representan los Juzgados de lo Contencioso- Administrativo, algo que no estaba planteado en la Ley de 1956 y que surge de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 en su arto. 91, pero también se aprobaron los llamados Juzgados Centrales de lo Contencioso – Administrativo con competencia para todo el territorio español y como primera instancia de la Audiencia Nacional en varios asuntos. Este último tipo de Juzgado no estaba previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, por lo que se tuvo que acompañar junto con el proyecto de reforma del contencioso – administrativo un proyecto de reforma de dicha ley orgánica<sup>55</sup>

Esta ha sido una breve referencia histórica del contencioso – administrativo en el derecho comparado español, que podría ser un marco de referencia al desarrollo que sobre dicha materia se espera en Nicaragua, al cual dedicare las siguientes líneas, tratando de exponer brevemente los antecedentes de la misma.

### III. EL CONTENCOSO – ADMINISTRATIVO EN NICARAGUA (BREVE RESEÑA HISTORICA)

En *Nicaragua* uno de los primeros escritos sobre Derecho Administrativo en general estuvo a cargo del Doctor Ildefonso Palma Martínez en el año de 1947 en la Editorial Nuevos Horizontes de Managua, Nicaragua, bajo el título: Derecho Administrativo (teórico y positivo) concordado con la legislación Patria<sup>56</sup> Otro trabajo de igual valor es presentado por el Doctor Cairo Manuel López en un artículo titulado Concepto y Naturaleza del Procedimiento Administrativo en el año 1977<sup>57</sup> También, encontramos actualmente un importante aporte doctrinario en el libro del Doctor Armando Rizo

<sup>55</sup> Proyecto de Ley, BOCG, Serie A, núm. 71 – 1, de 18 de junio de 1997 y que luego llegaría a ser la Ley Orgánica 6/ 1998, de 13 de julio, de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, publicada en el BOE núm. 167, de 14 de julio de 1998. Se presento junto al proyecto de ley de lo contencioso – administrativo ya que esta no podía reformar una ley orgánica según la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 15 / 1981 de 13 de febrero y 76/ 1983 de 15 de agosto) No deben establecerse o reformarse normas orgánicas mediante disposiciones de una ley no orgánica, ello exigiría votaciones separadas y mayorías distintas en el Congreso de los Diputados Español. Ver la exposición de motivos del proyecto de ley de junio de 1997 en los trabajos parlamentarios sobre la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa, preparados por Don Fernando Sainz Moreno con la colaboración, de María Luisa Fernández, Cortes Generales, 1998 o consultar el texto del proyecto en: [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

<sup>56</sup> Revista Justicia, Corte Suprema de Justicia, Octubre – Noviembre de 1995, p.39

<sup>57</sup> Revista Encuentro UCA, 11 de Enero – Junio de 1977, p. 28 a la 45.





Oyanguren titulado Manual Elemental de Derecho Administrativo, siendo uno de los pocos libros sobre Derecho Administrativo escrito por un Nicaragüense<sup>58</sup>, hasta que el Dr. Jorge Flavio Escorcia, ha publicado en el año dos mil dos un libro titulado: Derecho Administrativo, que abarca el estudio de la parte general de la materia, pero que no presenta un estudio detallado de la parte procesal (Contencioso – Administrativo)<sup>59</sup> Como vemos han sido pocos los interesados en esta materia en Nicaragua y actualmente hay muy poca información al respecto lo que obliga a recurrir al auxilio del Derecho Comparado.

Lógicamente, la producción doctrinaria sobre el contencioso – administrativo es aun mas escasa, aunque sobresalen algunos trabajos monográficos<sup>60</sup> sobre temas concretos de esta materia en los que se aborda principalmente: La estructura orgánica de la misma y el procedimiento contencioso – administrativo

El primer antecedente legislativo del Contencioso Administrativo en Nicaragua lo encontramos en la Constitución Política de 1974, que según nos dice el Dr. Antonio Esgueva Gómez<sup>61</sup> nace de la celebración de un pacto político entre Anastasio Somoza y Fernando Agüero, conocido como *Kupia Kumi*<sup>62</sup> el cual estableció una convocatoria para elegir una Asamblea Constituyente y mantener en la Presidencia al General Somoza. La nueva Constitución fue proclamada en octubre de 1974 y tuvo vigencia hasta 1979, año del triunfo de la Revolución Popular Sandinista, exactamente hasta el 20 de julio de dicho año en el que se promulga el Estatuto Fundamental de la República y el Estatuto sobre Derechos y Garantías de los Nicaragüenses que no estableció ningún precepto referente al contencioso – administrativo.

En el Título XII llamado del Poder Judicial, Capítulo único, de la Constitución de 1974, que trataba de la organización y atribuciones de este Poder, es donde se encuentran las normas que regulan al Contencioso- Administrativo al menos en esa época:

El arto. 303 decía: “Habrá un Tribunal de lo Contencioso- Administrativo en la capital de la República, que conocerá de los asuntos y en la forma que determine la Ley. Se compondrá de cinco Magistrados con sus respectivos suplentes, electos por el Congreso Nacional en Cámaras Unidas, de los cuales dos pertenecerán al Partido que hubiere

<sup>58</sup> Rizo Oyanguren, Armando: Manual Elemental de Derecho Administrativo, 1992, p. 414 a la 425.

<sup>59</sup> Esperemos que pueda realizarlo pronto

<sup>60</sup> Sobresalen al menos en la Biblioteca de la Universidad Centroamericana (UCA):

- Lo Contencioso – Administrativo en la legislación centroamericana. Monografía escrita por Lorena Cuaresma y Martha Cruz en el año 1996
- Principios del Procedimiento contencioso – administrativo y su vigencia en la legislación militar nicaragüense. Escrita por Denis Moncada Colindres en el año 1994
- Análisis jurídico al proceso contencioso – administrativo regulado en el proyecto de ley de lo contencioso – administrativo dictaminado el 15 de mayo del año 2000. Escrita por William Rodríguez y Mario Toruño en el año 2000
- Sistema de Juzgados y tribunales de lo Contencioso – Administrativo en Nicaragua. Escrita por mi en el año 2000
- Factores básicos que podrían incidir en el funcionamiento de los Tribunales de lo Contencioso – Administrativo en Nicaragua. Escrita por Karen Moreira y Manuel López en el año 2001
- Análisis jurídico al procedimiento contencioso – administrativo contemplado en la ley 350. Escrita por Soraya Alemán en el año 2003

<sup>61</sup> Esgueva Gómez, Antonio: Las Constituciones Políticas y sus Reformas en la Historia de Nicaragua, p.1157

<sup>62</sup> Palabra miskita de la Costa Atlántica del Nicaragua que significa pacto o acuerdo



## Reseña histórica del Contencioso – Administrativo en España y Nicaragua

obtenido el segundo lugar en las últimas elecciones de Autoridades Supremas. El Magistrado primeramente electo será el Presidente de dicho Tribunal.

La Ley podrá, a iniciativa de la Corte Suprema de Justicia, crear otros órganos de lo Contencioso- Administrativo”

Por su parte el arto.304 decía: “Contra las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso- Administrativo se podrá recurrir ante la Corte Suprema de Justicia, en los casos que determine la Ley”

En los artículos 284, 288, 290 y 305 del mismo cuerpo legal se desarrollaron otros aspectos de lo Contencioso- Administrativo. A pesar de dedicársele todos estos artículos el Tribunal de lo Contencioso- Administrativo nunca se llegó a organizar, ni se dictó la ley para su funcionamiento.

Por el contrario, la Constitución Política del 19 de Enero de 1987, aprobada durante el Gobierno Sandinista no contenía ninguna norma referente a lo Contencioso- Administrativo, lo que se vislumbra de su simple lectura.

El 29 de enero de 1993, tras el triunfo electoral en 1990 de Doña Violeta Barrios de Chamorro se creó un documento conocido como el Documento No 125 que era un acto de acuerdo entre el Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN (ahora como partido político de oposición) y la Unión Nacional Opositora, UNO, sobre reformas Constitucionales que aunque nunca fue aprobado tenía una serie de artículos referentes a la *constitución de un Tribunal Contencioso- Administrativo*. Fue un intento fallido de incorporar nuevamente esta materia en la Constitución de la República<sup>63</sup>

Es hasta julio de 1995 y con el antecedente anterior (Documento No. 125) a través de la Ley No 192<sup>64</sup> que entraron en vigencia las reformas a la Constitución de 1987, reformando 65 de los 202 artículos que la componían.

En el Título VIII de la Organización del Estado, Capítulo V del Poder Judicial, *se instituyó nuevamente el Contencioso- Administrativo pero ya no con la estructura de un Tribunal, sino como una Sala más de la Corte Suprema de Justicia*, esto se observa en su arto 163 que estipulaba: “La Corte Suprema de Justicia estará integrada por doce Magistrados electos por la Asamblea Nacional.

La Corte Suprema de Justicia se integrará en Salas, que estarán conformadas por un número no menor de tres Magistrados cada una: Civil, Penal, de lo Constitucional y *de lo*

<sup>63</sup> Esgueva Gómez, op cit, p. 1301

<sup>64</sup> Ley 192, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua, publicada en la Gaceta Diario Oficial No. 124, del 4 de Julio de 1995 ([www.asamblea.gob.ni](http://www.asamblea.gob.ni))



*Contencioso- Administrativo*, cuya organización e integración se acordará entre los mismos Magistrados”

De acuerdo a este artículo se estableció como requisito numérico un mínimo de tres Magistrados por cada Sala, lo que no impedía que estas se integraran por más de tres miembros como lo planteaba el Acuerdo de la Corte Suprema de Justicia sobre la División en Salas, (Acuerdo No 125)<sup>65</sup> de enero de 1996, que en su inciso segundo decía: “Cada una de las Salas estará integrada por seis Magistrados, quienes elegirán de entre sus miembros al Presidente de la misma por un período de un año y cuyas atribuciones se establecen en el Reglamento interno de la Corte Suprema de Justicia.

Cada uno de los doce Magistrados que formaban la Corte Suprema de Justicia, podían participar al mismo tiempo en dos y en algunos casos hasta en tres Salas diferentes, de acuerdo a sus respectivas especializaciones, inclinaciones o preferencias, para que conozcan de las materias propias de su competencia”

Como vemos en la reforma constitucional no se señaló la necesidad de promulgar una Ley de lo Contencioso- Administrativo que normará la funcionalidad de la Jurisdicción Contenciosa- Administrativa en Nicaragua, que hasta hace muy poco era inexistente, lo que ocasionaba un gran vacío en la legislación Nicaragüense y un desamparo del ciudadano frente al actuar de la Administración Pública, que sólo podía defender sus derechos a través del Recurso de Amparo<sup>66</sup>

Este vacío legislativo se trató de llenar con la presentación de un Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de la República de

---

<sup>65</sup> Cuarezma Gutiérrez, Lorena, et. al: Lo Contencioso Administrativo en la Legislación Centroamericana, Monografía, 1996, ver su anexos

<sup>66</sup> Para la defensa del administrado frente a los actos y omisiones de la Administración Pública sólo se contaba y se sigue contando con el recurso de Amparo establecido en el Título X denominado Supremacía de la Constitución, su Reforma y de las Leyes Constitucionales, Capítulo II del Control Constitucional de la Constitución Política Vigente, que en su artículo 188 define que: “Se establece el Recurso de Amparo en contra de toda disposición, acto o resolución y en general en contra de toda acción u omisión que viole o trate de violar los derechos y garantías consagrados en la Constitución Política”. Este recurso está regulado de forma específica por la Ley No. 49, Ley de Amparo Vigente

El Recurso de Amparo en la realidad práctica se nos presenta aún en la actualidad como una institución débil e insuficiente para controlar los abusos del poder público, ya que por ejemplo, no estipula ningún medio eficaz para ejecutar sus sentencias, debido a que si en último caso como nos dice el arto. 50 de la Ley de Amparo (Ley No. 49), la autoridad administrativa no la cumple se remite la sentencia del Recurso a la Presidencia de la República para su ejecución, *dejándose así en manos de la misma Administración Pública la ejecución de las sentencias de Amparo*. Dicho órgano supremo de la Administración en nuestra realidad no siempre cumple su papel a cabalidad

En fin éste recurso no brinda un mecanismo ideal para someter al Estado a un Sistema de Responsabilidad objetiva de la Administración establecido ya en el arto. 131 de la Constitución Política vigente. Aún cuando los ciudadanos obtengan una garantía menguada de sus derechos a través de este Recurso, estamos lejos de consagrar en todo su esplendor la justicia administrativa, en parte porque desde mi punto de vista con el amparo sólo se puede conseguir la suspensión del acto administrativo en cuestión o que las cosas regresen a como estaban antes de que este fuera emitido, pero no una sentencia de indemnización por los daños y perjuicios sufridos por los efectos de dicho acto





## Reseña histórica del Contencioso – Administrativo en España y Nicaragua

Nicaragua, por la Corte Suprema de Justicia a la Asamblea Nacional el veintitrés de octubre de mil novecientos noventa y siete.

Este proyecto de ley según lo señalaba su exposición de motivos, fue el producto del trabajo de los Magistrados de la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la época, así como por un equipo internacional, coordinado por el Honorable Juez Charles Vaccaro de Texas Estados Unidos y el Honorable Magistrado Jorge Rodríguez Zapata del Tribunal Supremo Español y por un equipo de juristas nacionales integrado por los doctores Orlando Barreto Argüello, Cairo Manuel López Sánchez, Rodolfo Emilio Fiallos Pinel, Ramiro Guevara Ríos y Zelmira Castro Galeano. Además fue ampliamente consultado tomando en cuenta a los Magistrados de los Tribunales de Apelaciones, a Jueces de Distrito y Locales, Representantes de la Sociedad Civil, Catedráticos Universitarios, Funcionarios de los Poderes del Estado y de la Contraloría General de la República, mediante diez seminarios que se realizaron en las diferentes regiones del país, con la participación total de seiscientos sesenta y seis personas, lo que evidencia el amplio consenso que contenía este Proyecto de Ley<sup>67</sup>

El cual es sumamente novedoso ya que rompió la tradición jurídico - administrativa Española contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y de lo Contencioso Administrativo de 1956, fusionándolas en un sólo cuerpo de Ley y cimentándolas sobre las experiencias que ha recogido la Jurisprudencia Nicaragüense en torno al Recurso de Amparo, además de una serie de figuras e instituciones inéditas en el Derecho Comparado sobre esta materia<sup>68</sup>

En su título segundo referente al Contencioso Administrativo, capítulo II, titulado: “De los Órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, en su artículo 36 se señalaba que la Jurisdicción Contencioso- Administrativa se ejercería por los siguientes órganos:

- a) La Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Corte Suprema de Justicia
- b) Las Salas de lo Contencioso- Administrativo de los Tribunales de Apelaciones

Se proponía ya una propuesta de estructura orgánica de lo Contencioso Administrativo digna de discutir, investigar y si fuera posible mejorar e innovar

A pesar del consenso, de lo novedoso y del buen nivel doctrinal y legal que poseía este proyecto de ley a simple vista, nunca fue aprobado, quedando como popularmente se dice engavetado en la Asamblea Nacional.

Por otro lado, producto de ciertos movimientos o acuerdos políticos entre los dos Partidos Políticos mayoritarios en la Asamblea Nacional, se realizó una Reforma Parcial a la Constitución Política del año 87 y sus reformas del 95 a través de la Ley No. 330, Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua<sup>69</sup> que en su arto. 6 reformó el arto. 163, de la antigua Constitución Política, integrando la Corte Suprema de

<sup>67</sup> Corte Suprema de Justicia, Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso-Administrativo de la República de Nicaragua, Exposición de Motivos, p.11

<sup>68</sup> Ibidem, p.10

<sup>69</sup> Publicada en la Gaceta Diario Oficial No. 13 del Miércoles 19 de Enero del 2000 ([www.asamblea.gob.ni](http://www.asamblea.gob.ni)).



## Reseña histórica del Contencioso – Administrativo en España y Nicaragua

Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua<sup>69</sup> que en su arto. 6 reformó el arto. 163, de la antigua Constitución Política, integrando la Corte Suprema de Justicia con dieciséis Magistrados, es decir aumentando en cuatro el número total de Magistrados y aunque estableció la continuación de la división en Salas de dicho Poder del Estado no las estipuló, remitiéndonos a la ley de la materia, sin mencionar cual es, pero que por lógica se deduce es la Ley 260, Ley Orgánica del Poder Judicial<sup>70</sup> que en su arto. 31 señala que la Corte Suprema de Justicia estará dividida en las tradicionales cuatro Salas, entre las que sobresale la de lo Contencioso- Administrativo, que vio aumentado su número de miembros de seis a ocho Magistrados.

Junto a esta reforma constitucional y producto de la presión internacional y en un contexto de obligaciones y condiciones para el desembolso de la ayuda externa de los países cooperantes, las cuales deben ser cumplidas por nuestro Gobierno como garantía del buen uso de dichos fondos, se dictaminó el Proyecto de Ley de 1997, por una Comisión Técnica Asesora de la Comisión Dictaminadora de la Asamblea Nacional, creándose una especie de Proyecto dictaminador denominado Proyecto de lo Contencioso- Administrativo, con fecha 16 de marzo del año 2000, que en realidad era el dictamen del proyecto de ley de 1997, para su posterior aprobación en la Asamblea Nacional.

Dicho dictamen estableció la misma estructura orgánica del proyecto de ley de 1997, pero localizó el conocimiento y la resolución del fondo del asunto en las Salas de lo Contencioso- Administrativo que se crearían en los Tribunales de Apelaciones, convirtiendo a la Corte Suprema de Justicia en una segunda instancia o especie de Tribunal de Apelaciones de lo Contencioso- Administrativo, es decir que el Recurso Contencioso- Administrativo pasó a ser un juicio o proceso de doble instancia según el art. 48 de dicho dictamen.

La Comisión Dictaminadora aprobó dicho dictamen, pasando al plenario del Poder Legislativo, aprobándose el día 18 de Mayo del año 2000, publicándose como Ley No. 350 (Ley de Regulación de la Jurisdicción de lo Contencioso- Administrativo)<sup>71</sup> la cual según su arto. 19 mantuvo la misma estructura física del proyecto de ley de 1997, pero con el funcionamiento propuesto en el dictamen del año 2000, según su arto. 49<sup>72</sup> (de la ley No.

<sup>69</sup> Publicada en la Gaceta Diario Oficial No. 13 del Miércoles 19 de Enero del 2000 ([www.asamblea.gob.ni](http://www.asamblea.gob.ni)).

<sup>70</sup> Publicada en la Gaceta Diario Oficial No. 137, del Jueves 23 de Julio de 1998 ([www.asamblea.gob.ni](http://www.asamblea.gob.ni))

<sup>71</sup> Publicada en la Gaceta Diario Oficial No. 140 y 141, del Martes 25 de Julio y del Miércoles 26 de Julio del 2000 respectivamente ([www.asamblea.gob.ni](http://www.asamblea.gob.ni))

<sup>72</sup> Dicho artículo textualmente sostenía que: El proceso respectivo se iniciará cuando reciba el Tribunal de Apelaciones la demanda remitida por los Juzgados de Distrito correspondientes o con la presentación de un escrito ante la Sala de Contencioso - Administrativo del Tribunal de Apelaciones correspondiente o con la solicitud al mismo Tribunal del nombramiento de un defensor público o de oficio en los términos establecidos en el artículo 33 de la presente Ley.

La Sala de lo Contencioso - Administrativo del Tribunal respectivo, conocerá de las primeras actuaciones y diligencias, de la suspensión del acto, recibirá las pruebas y resolverá sobre la demanda mediante sentencia.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia fungirá como Tribunal de Apelaciones en el proceso contencioso-administrativo, salvo en los casos previstos en los artículos 36 y 120 de la presente Ley, en que conoce directamente.



## Reseña histórica del Contencioso – Administrativo en España y Nicaragua

350), con la gran novedad de utilizar a los Juzgados de Distrito y Locales de todo el país como uno de los órganos receptores de la demanda Contencioso- Administrativa (arto. 25 de la ley No. 350)

Finalmente y producto de la sentencia de inconstitucionalidad a la que ha sido sometida la ley no. 350 específicamente sobre la estructura orgánica que aprobó, se ha presentado ya en la Asamblea Nacional de Nicaragua, un proyecto de reforma a la ley No 350 que pretende mantener como único órgano competente en esta materia a la Sala de lo Contencioso – Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, permitiendo la presentación de las demandas o mejor dicho del recurso contencioso – administrativo en las Salas de lo Civil de los diferentes Tribunales de Apelaciones del país<sup>73</sup> mientras que en Managua será la Sala de lo Laboral la encargada de recepcionarlos, suspenderán el acto administrativo<sup>74</sup> si es necesario, para luego enviarlas a la Sala de a Corte Suprema que resolverá el fondo.

Como vemos el contencioso – administrativo en Nicaragua vuelve a someterse a un nuevo examen en el largo camino que implica su desarrollo. Esperemos que pronto podamos contar los nicaragüenses con una Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa.

Evidentemente el contencioso – administrativo en general continúa su desarrollo tanto en España como en Nicaragua. Es una materia de gran actualidad y vigencia en ambos países, pero sobre todo de gran importancia, al ser uno de los principales medios de control de la actuación e inactividad de la Administración Pública y un medio de defensa de los derechos e intereses de los administrados. Sirvan estos breves apuntes para dejar constancia de su desarrollo histórico en ambos países.

---

<sup>73</sup> Que además de conocer y resolver lo casos propios de la materia civil, atienden la materia laboral, recepcionan y realizan los primeros trámites de los recursos de amparo y ahora tendrán una nueva competencia: la contencioso - administrativa

<sup>74</sup> Unica medida cautelar (denominada negativa) que contenía la Ley 350 (artos. 62 – 68) y que contiene la iniciativa de reforma a la misma (arto. 50 - 56) Aun y cuando en el derecho comparado español ya es plenamente posible la emisión de medidas cautelares positivas, como la ejecución de un determinado acto, principalmente cuando estamos frente a la inactividad administrativa, esto gracias a la adopción en el arto.129.1 de la Ley 29 / 1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa española, de una cláusula general de medidas cautelares (el texto de dicho artículo es el siguiente: “Los interesados podrán solicitar en cualquier estado del proceso la adopción de cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia”) que le deja abierta al juzgador la posibilidad de emitir ese tipo de medidas cautelares. Valga desde ya mi propuesta de incorporación de una cláusula de este tipo en la iniciativa de reforma a la ley 350, una propuesta de lege ferenda.

Para conocer la importancia de las medidas cautelares se recomienda la lectura de dos textos: La batalla por las medidas cautelares de Don Eduardo García de Enterría o la Tutela Cautelar en la nueva Justicia Administrativa de Doña Carmen Chinchilla





**BIBLIOGRAFÍA:**

1. Álvarez Gendín, Sabino:

- Teoría y Práctica de lo Contencioso- Administrativo, 1960
- Manual de Derecho Administrativo, Librería General, Biblioteca de Iniciación Jurídica, Zaragoza, 1941

2. Arrien Somarriba, Juan Bautista:

- El Contencioso – Administrativo en Nicaragua, Cuadernos de Investigación #7, Universidad Centroamericana, UCA, 2002
- Sistema de Juzgados y Tribunales de lo Contencioso – Administrativo (Propuestas de estructuración orgánica de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa Nicaragüense). Investigación realizada para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados (DEA) dentro del Doctorado en Derecho Público de la Universidad San Pablo – CEU, Madrid, España, 2004

3. Barnes Vázquez, Javier (coordinador): La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado. Principalmente el artículo: "La Justicia Administrativa en Francia" escrito por Patrick Rambaund. Editorial Civitas, 1993

4. Bielsa Rafael: Derecho Administrativo, Tomo V. Editorial Porrúa, Buenos Aires, Argentina, 1966

5. Colmeiro, Manuel: Derecho Administrativo Español, Tomo II, 3ra edición, Madrid, 1865

6. Cuarezma Gutiérrez, Lorena, Lo Contencioso Administrativo en la Legislación Centroamericana. Monografía para optar al título de licenciado en Derecho por la Universidad Centroamericana (UCA) Managua, Nicaragua, 1996

7. Enciclopedia Jurídica Omeba, tomo XVII, Madrid, España, 1963

8. Esgueva Gómez, Antonio: Las Constituciones Políticas y sus Reformas en la Historia de Nicaragua. El Parlamento, Managua, Nicaragua, 1994

9. Flavio Escorcía, Jorge: Derecho Administrativo (primera parte) Concordado con la Legislación y Jurisprudencia Nacional, 1ra edición, Editorial Universitaria de León, Nicaragua, 2002

10. Fernández Torres, Juan Ramón: La Formación Histórica de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa (1845 – 1868), Monografías Civitas, 1ra, edición, Madrid, España, 1998



*Reseña histórica del Contencioso – Administrativo en España y Nicaragua*

11. Fernández, Tomás Ramón: De la arbitrariedad de la Administración, Monografías Civitas, 4ta edición corregida, editorial civitas, 2002
12. García de Enterria, Eduardo, Ramón Fernández, Tomás: Curso de Derecho Administrativo, tomo II. 8va edición, editorial Thomson - civitas, 2002 (la 9na edición es del año 2004)
13. García de Enterria, Eduardo:
  - La Lucha contra las Inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo. Editorial Civitas, Madrid, España, 1983
  - Revolución Francesa y Administración contemporánea. Editorial Civitas, Madrid, España, 1972
  - Hacía una nueva justicia administrativa. Editorial civitas, 2da edición, Madrid, España, 1991
14. Garrido Falla, Fernando, con la colaboración de Alberto Palomar Olmeda y Herminio Losada González: Tratado de Derecho Administrativo, volumen III, La Justicia Administrativa. Editorial Tecnos, 2003 y la 1ra edición auspiciada por el Instituto de Estudios Políticos, 1963
15. García Oviedo, Carlos: Derecho Administrativo, Tomo I, corregido y aumentado por: Enrique Martínez Useros. Editorial EISA, sexta edición, 1957, séptima edición, 1959, octava edición, 1962, novena edición 1968. Madrid. España
16. Gascón y Marín, José:
  - Introducción al estudio del Derecho Administrativo, Madrid, Editorial Impresor, 1933
  - Tratado de Derecho Administrativo, Principios y Legislación Española, Tomo I, Doctrina General. Instituto Editorial Reus, Madrid, décima edición revisada, 1948 y decimotercera edición revisada, 1955
17. González Pérez, Jesús:
  - Derecho Procesal Administrativo, Tomo I. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, España, 1964
  - Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Madrid, España, 1957
  - Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa, Ley 29 / 1998, de 13 de julio. 4ta edición, editorial civitas, Madrid, España, 2004
18. Gordillo, Agustín:



*Reseña histórica del Contencioso – Administrativo en España y Nicaragua*

- Teoría General del Derecho Administrativo. Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1984
- Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 4. 1, Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina, 1988
- 19. Martínez Alcubilla, Marcelo: Diccionario de la Administración Española, tomo X, Madrid, España, 1921
- 20. Moreno Catena, Víctor: Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso - Administrativa, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, España, 1998 (la 2da edición es de febrero del año 2004)
- 21. Morell Ocaña, Luís: Curso de Derecho Administrativo II, La actividad de las Administraciones Públicas. Su control administrativo y jurisdiccional. Servicio Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense, Madrid, 3ra edición, 1998, 4ta edición, 1999 y 5ta edición 2003
- 22. Muñoz Machado, Santiago: La reserva de jurisdicción y el problema del control jurisdiccional de la Administración. Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Tomo III, Editorial Civitas, 1991
- 23. Paso y Delgado: Exposición histórico – exegetica de la teoría de los procedimientos contencioso – administrativos, Madrid, España, 1889
- 24. Rebollo, Luís Martín:
  - Leyes Administrativas, 8va edición, editorial Aranzadi, Madrid, España, 2002 [hay actualizaciones de los años 2003 (9na edición) y 2004 (10ma edición) en [www.aranzadi.es](http://www.aranzadi.es)]
  - El proceso de elaboración de la ley de lo contencioso – administrativo de 13 de septiembre de 1888, Madrid, España, 1975
- 25. Rizo Oyanguren, Armando: Manual Elemental de Derecho Administrativo. Universidad de León, 1992
- 26. Royo Villanova, Antonio: Elementos de Derecho Administrativo, Tomo II, corregida y aumentada por Segismundo Royo Villanova, Valladolid, España, Librería Santarén, vigésima cuarta edición, 1955, vigésimo quinta edición, 1960 y vigésima sexta edición, 1964 – 1965
- 27. Sainz Moren, Fernando: Trabajos parlamentarios sobre la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa. Cortes Generales, Madrid, España, 1998
- 28. Santamaría de Paredes, Vicente: Curso de Derecho Administrativo. Sus principios generales y la legislación actual de España, 5ta edición, Establecimiento Topográfico de Ricardo Fé, Madrid, 1898





## Reseña histórica del Contencioso – Administrativo en España y Nicaragua

29. Santamaría Pastor, Juan Alfonso: Principios de Derecho Administrativo. Volumen II. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 2da edición, 1999 y 3ra. Edición, 2002
30. Silvela, Francisco Agustín: Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas. Estudios prácticos de Administración, Madrid, 1839
31. Sosa Wagner, Francisco: La Construcción del Estado y del Derecho Administrativo, Ideario jurídico - político de Posada Herrera
32. Villar Palasí, José Luís, Villar Ezcurra, José Luís: Principios de Derecho Administrativo. Tomo II, Universidad Complutense, 1985
33. Villar Y Romero, José María: Derecho Procesal Administrativo, (Procedimiento Administrativo, Recursos de Agravios y Procedimiento Contencioso – Administrativo), Editorial Revista de Derecho Privado, 2da edición, Madrid, 1944

### Artículos de Revistas (en orden cronológico):

#### Revista de Administración Pública (RAP), Madrid, España:

- García de Enterría, Eduardo: Sobre un texto refundido de la legislación contencioso – administrativa. RAP # 6, septiembre – diciembre, 1951
- González Pérez, Jesús: La Justicia administrativa en España. RAP # 6, septiembre – diciembre de 1951
- Ysern Rivero Jean: “Los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo francés contemporáneo” RAP # 6, septiembre – diciembre de 1951
- González Pérez, Jesús: El texto refundido de la Ley de lo Contencioso – Administrativo, RAP # 7, enero – abril, 1952
- Retortillo Baquer, Lorenzo Martín: Unidad de Jurisdicción para la Administración Pública. RAP # 49, enero – abril, 1966
- Nieto, Alejandro: Los orígenes de lo contencioso – administrativo en España, RAP # 50, 1966
- Parada Vázquez, José Ramón: Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso – administrativo, RAP # 55, enero – abril, 1968
- Garrido Falla, Fernando: La evolución del Recurso Contencioso – Administrativo en España, RAP # 55, enero – abril de 1968
- Nieto, Alejandro: Sobre la tesis de Parada en relación con los orígenes de lo contencioso – administrativo, RAP # 57, septiembre – diciembre de 1968





## Reseña histórica del Contencioso – Administrativo en España y Nicaragua

- Parada Vázquez, José Ramón: Replica a Nieto sobre el privilegio de decisión ejecutoria y el sistema contencioso – administrativo, RAP # 59, mayo – agosto, 1969
- Fernández, Tomás Ramón y Juan Alfonso Santamaría Pastor: Comentario de urgencia a la reforma parcial de la Jurisdicción contencioso – administrativa (Ley 10/ 1973, de 17 de marzo) RAP # 70, enero – abril de 1973
- Fernández, Tomás Ramón: Sobre la planta de la jurisdicción Contencioso – Administrativa, (A propósito del Real Decreto – Ley 1/ 1977, de 4 de enero) RAP # 81, septiembre – diciembre de 1976
- González Pérez, Jesús: Los atentados a la Ley de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa, RAP # 20, enero – marzo, 1979

### **Revista Española de Derecho Administrativo (REDA):**

- Fernández, Tomas Ramón: Una revolución de terciopelo que pone fin a un anacronismo (La Ley de 8 de febrero de 1995 y las nuevas reformas del contencioso – francés) REDA # 91, julio – septiembre de 1996

### **Revistas Nicaragüenses:**

- Revista Encuentro No.11, López Sánchez, Cairo Manuel: Concepto y Naturaleza del Procedimiento Administrativo, Universidad Centroamericana (UCA), enero- junio de 1977, p. 27 – 45
- Revista Justicia, Corte Suprema de Justicia, Octubre - Noviembre de 1995
- Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Centroamericana (UCA) No. 2, Arrien Somarriba, Juan Bautista: El Procedimiento Administrativo y el Proceso Contencioso – Administrativo en Nicaragua, 2002



## Reseña histórica del Contencioso – Administrativo en España y Nicaragua

- Parada Vázquez, José Ramón: Replica a Nieto sobre el privilegio de decisión ejecutoria y el sistema contencioso – administrativo, RAP # 59, mayo – agosto, 1969
- Fernández, Tomás Ramón y Juan Alfonso Santamaría Pastor: Comentario de urgencia a la reforma parcial de la Jurisdicción contencioso – administrativa (Ley 10/ 1973, de 17 de marzo) RAP # 70, enero – abril de 1973
- Fernández, Tomás Ramón: Sobre la planta de la jurisdicción Contencioso – Administrativa, (A propósito del Real Decreto – Ley 1/ 1977, de 4 de enero) RAP # 81, septiembre – diciembre de 1976
- González Pérez, Jesús: Los atentados a la Ley de la Jurisdicción Contencioso – Administrativa, RAP # 20, enero – marzo, 1979

### **Revista Española de Derecho Administrativo (REDA):**

- Fernández, Tomas Ramón: Una revolución de terciopelo que pone fin a un anacronismo (La Ley de 8 de febrero de 1995 y las nuevas reformas del contencioso – francés) REDA # 91, julio – septiembre de 1996

### **Revistas Nicaragüenses:**

- Revista Encuentro No.11, López Sánchez, Cairo Manuel: Concepto y Naturaleza del Procedimiento Administrativo, Universidad Centroamericana (UCA), enero- junio de 1977, p. 27 – 45
- Revista Justicia, Corte Suprema de Justicia, Octubre - Noviembre de 1995
- Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Centroamericana (UCA) No. 2, Arrien Somarriba, Juan Bautista: El Procedimiento Administrativo y el Proceso Contencioso – Administrativo en Nicaragua, 2002